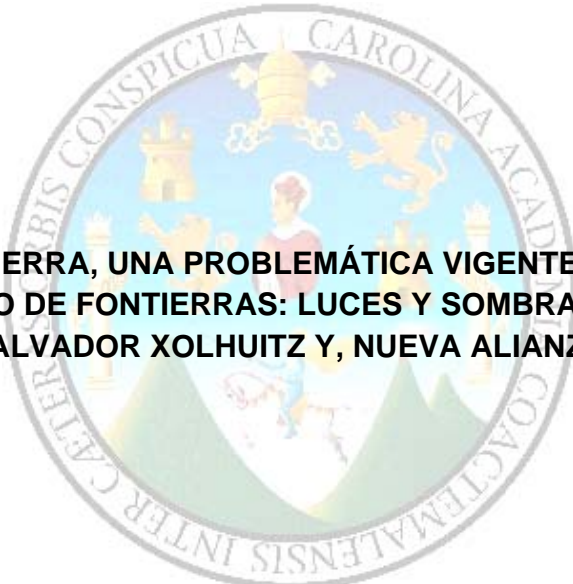


**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO  
MAESTRÍA EN DESARROLLO HUMANO LOCAL Y COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL**

The seal of the University of San Carlos of Guatemala is a circular emblem. It features a central shield with a figure holding a staff, surrounded by various symbols including a crown, a lion, and a cross. The shield is set against a background of a landscape with mountains and a sun. The Latin motto "CETERIS CONSPICUA CAROLINA ACAD. COACTEMALENSIS INTER" is inscribed around the perimeter of the seal.

**ACCESO A LA TIERRA, UNA PROBLEMÁTICA VIGENTE A 12 AÑOS DEL  
FUNCIONAMIENTO DE FONTIERRAS: LUCES Y SOMBRAS EN LOS CASOS  
SALVADOR XOLHUITZ Y, NUEVA ALIANZA**

**MARITZA JEANETTE ALVAREZ BOBADILLA**

**GUATEMALA, ENERO DE 2012**

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

**AUTORIDADES UNIVERSITARIAS**

Rector: Licenciado Carlos Estuardo Gálvez Barrios  
Secretario: Doctor Carlos Alvarado Cerezo

**AUTORIDADES DE LA ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

Directora: Maestra Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda  
Secretaria: Licenciada Carolina de la Rosa Martínez

**DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO**

Coordinadora: Maestra Amparo Leticia Valdiviezo Estrada

**CONSEJO DIRECTIVO  
REPRESENTANTES DOCENTES**

Licenciado: Cuautemoc Barreno Citalán  
Maestra: Ada Priscila Del Cid

**REPRESENTANTE DE LOS PROFESIONALES**

Maestra: Alicia Herrera Larios

**REPRESENTANTES ESTUDIANTILES**

Estudiante: Jakelin Arleth Estrada Reyes  
Estudiante: Lenin Federico Paniagua González

**TRIBUNAL EXAMINADOR**

Directora: Maestra: Mirna Aracely Bojórquez de Grajeda  
Coordinadora del Depto.  
De estudios de postgrado: Maestra: Amparo Leticia Valdiviezo Estrada  
Asesor: Doctor: Norman Octavio Mendoza Domínguez

El presente trabajo fue presentado por la autora como requisito previo a su graduación de Maestra en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional.



**USAC**  
TRICENTENARIA  
Universidad de San Carlos de Guatemala



**ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

Edificio S-1 2do. Nivel - Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala Centroamérica  
Teléfonos (502) 24188850 - PBX (502) 24439500 / 24188000 - Exts. 1441 - 1454 - 1456 - 1458  
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>

No. 03-2012  
Autorización de Impresión de Tesis  
Maestría en Trabajo Social

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL.  
DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS DE POSTGRADO .....

En base al dictamen sin No. de referencia, de fecha 16 de abril 2012, extendido por el Dr. Norman Octavio Mendoza Domínguez, Asesor/Revisor de Tesis y Ref.: DEP/ETS-081-2012, de fecha 19 de abril de 2012 de la Maestra Leticia Valdiviezo, Coordinadora del Departamento de Estudios de Postgrado, esta Dirección **AUTORIZA** la impresión del trabajo de Tesis titulado: "ACCESO A LA TIERRA, UNA PROBLEMÁTICA VIGENTE A 12 AÑOS DEL FUNCIONAMIENTO DE FONTIERRAS: LUCES Y SOMBRAS EN LOS CASOS SALVADOR XOLHUITZ Y, NUEVA ALIANZA", trabajo elaborado y presentado por LICDA. MARITZA JEANETTE ALVAREZ BOBADILLA, previo a conferírsele la acreditación de Maestra en Desarrollo Humano Local y Cooperación Internacional, en el grado académico de MASTER.

Dado en la ciudad de Guatemala, a los tres días del mes de mayo del año dos mil doce.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

  
M.A. Mirna Bojórquez de Grajeda  
DIRECTORA



c.c. Archivo  
MBdeG/dec.



**USAC**  
TRICENTENARIA  
Universidad de San Carlos de Guatemala



**ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL**

Edificio S-1 2do. Nivel - Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala Centroamérica  
Teléfonos (502) 24188850 - PBX (502) 24439500 / 24188000 - Exts. 1441 - 1454 - 1456 - 1458  
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>

*Ref.: DEP/ETS-081-2012*

Guatemala, 19 de abril de 2012

Maestra  
Mirna Bojorquez de Grajeda  
**Directora de la Escuela de Trabajo Social**  
Presente

Estimada Mtra. Bojorquez:

Atentamente me dirijo a usted para hacer entrega del trabajo de tesis titulado: **"ACCESO A LA TIERRA, UNA PROBLEMÁTICA VIGENTE A 12 AÑOS DEL FUNCIONAMIENTO DE FONTIERRAS: LUCES Y SOMBRAS EN LOS CASOS SALVADOR SOLHUITZ Y NUEVA ALIANZA"**, elaborado por la estudiante, Licenciada Maritza Jeanette Álvarez Bobadilla, el cual, tiene incorporado las observaciones realizadas en el examen privado, para que pueda continuar con los trámites correspondientes previo a la publicación final.

Deferentemente,

*"D y Enseñad a Todos"*

  
*Maestra Leticia Valdivia*

Coordinadora del Departamento de Estudios de Posgrado  
Escuela de Trabajo Social



LV/er

c.c. Archivo

Adjunto: Trabajo de Tesis Original "ACCESO A LA TIERRA, UNA PROBLEMÁTICA VIGENTE A 12 AÑOS DEL FUNCIONAMIENTO DE FONTIERRAS: LUCES Y SOMBRAS EN LOS CASOS SALVADOR XOLHUITZ Y NUEVA ALIANZA".





UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL

Edificio S-1 – Segundo Nivel Ciudad Universitaria Zona 12, Guatemala, Centroamérica  
PBX (502) 24188000 Extensiones 1441 – 1454 – 1458 – 1459  
Teléfono (502) 24188850  
<http://www.trabajosocial.usac.edu.gt>



Guatemala, 13 de enero de 2012

Maestra  
Leticia Valdiviezo  
Coordinadora del Departamento de Estudios de Postgrado  
Escuela de Trabajo Social  
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada señora Coordinadora:

De acuerdo a la resolución emitida por esa coordinación de fecha 19 de noviembre de 2011, procedí a asesorar el trabajo de tesis de la licenciada Maritza Jeanette Alvarez Bobadilla, carnet número 100019141.

La licenciada Alvarez Bobadilla, ha realizado satisfactoriamente las correcciones y recomendaciones a su trabajo de tesis, cuyo título final es *Acceso a la Tierra, una Problemática Vigente a 12 Años del Funcionamiento de FONTIERRAS: Luces y Sombras en los Casos Salvador Xolhuitz y, Nueva Alianza.*

La tesis en mención aporta valioso análisis sobre la inacabada conflictividad agraria en Guatemala y establece que el acceso vía el mercado de tierras para las comunidades campesinas, no ha constituido la fórmula más adecuada. Es más, a 15 años de la Firma de la Paz y a 12 de la creación del Fontierras, la situación de acceso a la tierra en Guatemala, no sólo no se ha resuelto sino más bien, se ha agudizado. Por otro lado, las comunidades que han sido asistidas por este FONDO para la adquisición de tierra, se encuentran endeudadas y sin posibilidades de cancelar la deuda agraria.

En virtud de lo anterior se emite DICTAMEN FAVORABLE a efecto de que pueda continuar con el trámite correspondiente.

Atentamente,

Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez  
Asesor/Revisor

## **DEDICATORIA**

A DIOS:

Por guiarme y darme la fuerza para alcanzar mis metas

A MIS PADRES

Marco Tulio Alvarez Q.E.P.D. por su ejemplo  
Oly de Alvarez por su infinito amor

A MI ESPOSO:

Leonel Chuga  
Por su amor, apoyo y comprensión en todo momento

A MIS HIJOS:

Leonel y Marcos  
Por su amor incondicional y por ser la esencia y motivación en mi vida

A MIS HERMANAS Y HERMANO:

Brisna, Melis, Marco Tulio, Susy y Marian  
Con cariño especial

A MI FAMILIA EN GENERAL:

Por su cariño y apoyo

A MIS AMIGAS y AMIGOS:

Por la motivación y cariño que me brindaron a lo largo de la carrera

## **AGRADECIMIENTO**

**A:**

Dios por todas las bendiciones que me ha dado

**A:**

Mi asesor Dr. Norman Mendoza por compartir sus conocimientos y guiarme en la elaboración del presente trabajo de tesis.

**A:**

Departamento de Posgrado por el apoyo brindado

**A:**

FONTIERRAS, Asesor Regional COPREDEH-Suchitepéquez, así como miembros de las comunidades campesinas Salvador Xolhuits y Nueva Alianza por su colaboración para realizar la presente investigación



## INDICE DE CONTENIDO

### INTRODUCCIÓN Y MARCO METODOLÓGICO

#### CAPITULO 1

##### LA ETERNA E INACABADA CONFLICTIVIDAD AGRARIA EN GUATEMALA

1.1	Antecedentes de la Conflictividad agraria en Guatemala.....	11
1.1.1	Situación de acceso a la tierra durante la Colonia.....	12
1.1.2	Situación de acceso a la tierra de 1821-1871.....	14
1.1.3	Situación de acceso a la tierra en los gobiernos caudillistas.....	15
1.1.4	Situación de acceso a la tierra década 1944-1954.....	15
1.1.5	Situación de acceso a la tierra durante el Conflicto Armado Interno.....	19
1.2	Acuerdos de paz: Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.....	22
1.3	La Conflictividad Agraria Post-Acuerdos de Paz.....	25

#### CAPITULO 2

##### LA INSTALACION DEL MODELO DE REFORMA AGRARIA ASISTIDA POR EL MERCADO

2.1	La experiencia Latinoamericana.....	29
2.2	Guatemala y el mercado de tierras.....	34
2.3	Creación de FONTIERRAS.....	36
2.3.1	Marco Legal.....	37

<b>2.3.2</b>	<b>Estructura Orgánica y Funcionamiento.....</b>	<b>39</b>
<b>2.3.3</b>	<b>Misión, Visión.....</b>	<b>41</b>
<b>2.4.4</b>	<b>Estudio realizado a FONTIERRAS a 5 años de su funcionamiento..</b>	<b>42</b>

### **CAPITULO 3**

#### **ANÁLISIS DE VIABILIDAD INSTITUCIONAL DE FONTIERRAS PARA EL DESARROLLO DE SU MANDATO**

<b>3.1</b>	<b>FONTIERRAS frente a la Demanda de tierra.....</b>	<b>47</b>
<b>3.2</b>	<b>Capacidad de respuesta y principales dificultades.....</b>	<b>51</b>
<b>3.2.1</b>	<b>A nivel técnico.....</b>	<b>51</b>
<b>3.2.2</b>	<b>A nivel Político.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.3</b>	<b>A nivel Económico.....</b>	<b>53</b>
<b>3.2.4</b>	<b>A nivel Legal.....</b>	<b>55</b>
<b>3.3</b>	<b>Deuda Agraria.....</b>	<b>57</b>

### **CAPITULO 4**

#### **EFFECTOS E IMPACTO DEL APOYO DE FONTIERRAS EN COMUNIDADES ASISTIDAS**

<b>4.1</b>	<b>Contexto de los casos de estudio.....</b>	<b>59</b>
<b>4.2</b>	<b>Estudio de caso: Situación de la Comunidad campesina en la Finca Salvador Xolhuitz.....</b>	<b>62</b>
<b>4.3</b>	<b>Estudio de caso: Situación de la Comunidad Nueva Alianza.....</b>	<b>69</b>
<b>4.4</b>	<b>Alcances y limitaciones en el desarrollo socioeconómico de las familias campesinas.....</b>	<b>72</b>
<b>4.4.1</b>	<b>Finca: Salvador Xolhuitz.....</b>	<b>72</b>
<b>4.4.2</b>	<b>Finca: Nueva Alianza.....</b>	<b>73</b>

## CONCLUSIONES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

<b>a</b>	<b>Verificación de la Hipótesis planteada.....</b>	<b>76</b>
<b>a.1</b>	<b>Hipótesis planteada.....</b>	<b>76</b>
<b>a.2</b>	<b>Evidencias encontradas en la investigación.....</b>	<b>76</b>
	<b>Recomendaciones Generales de la Investigación.....</b>	<b>81</b>
	<b>Bibliografía.....</b>	<b>84</b>
	<b>Anexos.....</b>	<b>87</b>
<b>1</b>	<b>Guía de entrevista a FONTIERRAS.....</b>	<b>87</b>
<b>2</b>	<b>Guía de entrevista a Grupos Focales.....</b>	<b>89</b>
<b>3</b>	<b>Guía de preguntas para el análisis de contenido y consulta Documental.....</b>	<b>91</b>

## INDICE DE CUADROS

<b>1</b>	<b>Organigrama de FONTIERRAS.....</b>	<b>40</b>
<b>2</b>	<b>Porcentaje de la Demanda de tierras insatisfecha por Quinquenio..</b>	<b>48</b>
<b>3</b>	<b>Presupuesto Anual FONTIERRAS.....</b>	<b>54</b>
<b>4</b>	<b>Situación de Pobreza Departamento de Retalhuleu.....</b>	<b>59</b>
<b>5</b>	<b>Situación de Pobreza Departamento de Quetzaltenango.....</b>	<b>60</b>
<b>6</b>	<b>Reporte de Conflictos Agrarios.....</b>	<b>61</b>
<b>7</b>	<b>Situación de la Demanda y oferta de tierra a través de FONTIERRAS.....</b>	<b>78</b>
<b>8</b>	<b>Situación de la Deuda de Grupos Campesinos a FONTIERRAS.....</b>	<b>79</b>

## INDICE DE MAPAS

<b>Mapa 1. Ubicación de la Finca Salvador Xolhuitz en el Municipio Nuevo San Carlos, Departamento de Retalhuleu.....</b>	<b>68</b>
<b>Mapa 2. Ubicación de la Comunidad Nueva Alianza en el Municipio El Palmar, Departamento de Quetzaltenango.....</b>	<b>71</b>

## INTRODUCCION GENERAL Y MARCO METODOLOGICO

### INTRODUCCION GENERAL

La presente investigación cuyo título es *Acceso a la tierra, una problemática vigente a 12 años del funcionamiento de FONTIERRAS: Luces y Sombras en los casos Salvador Xolhuits, Nueva Alianza y Zona Miramar*, tiene como propósito conocer la evolución de la conflictividad agraria en Guatemala y los mecanismos de respuesta signados en los Acuerdos de Paz, específicamente en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y que propició la creación del FONTIERRAS.

La lucha por la tenencia de la tierra, es una de las fuentes de mayor conflicto que ha vivido la población guatemalteca. Esta conflictividad ha sufrido momentos de escalada que desembocan en graves violaciones a los derechos humanos. El escenario que ha generado la lucha y la desigualdad en la tenencia de la tierra, tiene su origen en la injusta distribución de la tierra por la invasión y conquista española y la imposición de los sistemas agro exportadores dentro de los gobiernos caudillistas, como el del café iniciada a finales del siglo XIX y más recientemente el de la caña de azúcar.

El primer intento que se dio en Guatemala de modificación del modelo económico fue la revolución de Octubre de 1944 a 1954 siendo sus principales logros la introducción del Código Laboral y la Reforma Agraria realizada por el gobierno de Jacobo Arbenz. A pesar del corto tiempo de vigencia, esta reforma logró redistribuir cerca del 20% del total de la tierra cultivable del país y benefició a cerca del 24% de la población (Germino, 2008:p.1). A través de la Reforma Agraria se repartieron entre 603 a 615 mil hectáreas de tierras particulares, (10% del total de dichas propiedades), 280 mil hectáreas de tierra nacional (Mendoza, 2004: p.51).



Como era de esperarse los opositores a los cambios propuestos vieron en peligro los beneficios que obtenían del sistema de dominación y derrocaron a Arbenz en junio de 1954 para proteger los intereses de los latifundistas y de la empresa transnacional bananera United Fruit Company de los EEUU. Con el derrocamiento de Arbenz casi todos los beneficiarios de la reforma agraria fueron expulsados de sus parcelas recién obtenidas, y se les devolvió las tierras a los finqueros.

Dado el deterioro del nivel de vida de la mayoría de las comunidades rurales y la falta de acceso a la tierra, durante los años 1960 surgieron organizaciones guerrilleras con el objetivo de movilizar a la población campesina para llevar a cabo un cambio radical de estructuras en la sociedad guatemalteca. Este movimiento se conoció como conflicto armado interno. Durante los años 1960 y 1970 la única respuesta de los gobiernos a las demandas campesinas e indígenas fue la represión. El ejército y los escuadrones de la muerte vinculados a él, se encargaron de eliminar no solamente a los guerrilleros sino también a cientos de comunidades.

En 1978 se intensificó esta política represiva y se dio inicio a la política de la tierra arrasada: miles de soldados arrasaron comunidades completas y asesinaron a dirigentes campesinos e indígenas. Expulsados de sus pueblos de origen, la población sobreviviente tuvo que huir a las montañas y fue reasentada en otros pueblos y en comunidades llamadas “polos de desarrollo” siempre controlados por el ejército.

Según el Informe de Recuperación de la Memoria Histórica, 36 años de enfrentamiento armado dejaron un saldo de 200 mil personas asesinadas, alrededor de un millón de refugiados internos y externos, cerca de 100 mil viudas y la destrucción de 420 aldeas.

La lucha por la tenencia de la tierra en Guatemala, es un fenómeno estructural e histórico. Este proceso llevó a la guerra interna, y después de 36 años de duración se llegó a establecer la Paz Firme y Duradera y la firma de los Acuerdos de Paz. Entre estos acuerdos se encuentra el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria (ASESA), siendo el acceso a la tierra uno de los compromisos centrales de la estrategia integral de desarrollo rural. A raíz de la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, y para el presente caso, particularmente el ASESA, se adquirieron compromisos que el Estado debía cumplir para impulsar una estrategia de desarrollo rural que facilitara el acceso de los campesinos a la tierra.

Dentro del acuerdo, como una de las soluciones al tema del acceso a la tierra, se creó FONTIERRAS, una entidad destinada a facilitar a las familias campesinas la adquisición de este recurso. FONTIERRAS tiene dos funciones principales: a) la regularización y b) el otorgamiento de créditos para la compra de la tierra. FONTIERRAS es una entidad del Estado que funciona a partir del mercado de tierras. Se identifican tierras que pueden ser adquiridas por los beneficiarios y se hace el contacto entre el vendedor y comprador realizando FONTIERRAS una mediación en las negociaciones o siendo facilitador de créditos para su adquisición.

El propósito de esta investigación está enfocado a indagar si FONTIERRAS como medio para favorecer el acceso a la tierra y el desarrollo económico social de las comunidades campesinas, ha cumplido con su papel. Así mismo implica un análisis sobre la situación de acceso a la tierra a 12 años de creación de esta institución.

El contenido de la presente tesis de maestría, se desarrolla en 4 capítulos, los que a continuación se describen. En el Capítulo 1 “La eterna e inacabada conflictividad agraria en Guatemala”, se abordan los antecedentes de la formación de la conflictividad agraria, algunos intentos de solución, el acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y la situación post Acuerdos de Paz, concluyendo con un breve análisis sobre el conflicto agrario en la actualidad.

En el Capítulo 2 “Modelo de reforma agraria asistida por el mercado” se enfoca al funcionamiento del mercado de tierras en Latinoamérica y en Guatemala, para conocer factores comunes, el funcionamiento del modelo en sí y lecciones aprendidas a través de la creación de FONTIERRAS. En este mismo capítulo se hace referencia a un estudio de los primeros 5 años de funcionamiento del mercado de tierras en Guatemala a través de FONTIERRAS.

En el Capítulo 3 “Análisis de Viabilidad Institucional de Fontierras para el Desarrollo de su Mandato” se hace un análisis de los alcances y limitaciones que enfrenta FONTIERRAS para atender la demanda existente; en el ámbito técnico, político, económico y legal. Finalmente el Capítulo 4, “Efectos e impacto del apoyo de FONTIERRAS en Comunidades Asistidas”, se refiere a estudios de casos de dos comunidades campesinas que fueron favorecidas con crédito de FONTIERRAS dentro del programa de Acceso a la Tierra, siendo un caso emblemático para la investigación, el de la Finca Salvador Xolhuitz. Se finaliza con las conclusiones generales en el ámbito de la verificación o negación de la hipótesis planteada, las recomendaciones y la bibliografía consultada.

A través de la presente investigación se pretende dar respuesta a las siguientes preguntas:

¿El Fondo de Tierras responde a la demanda actual de acceso a la tierra?

¿Cuáles son sus ventajas y limitaciones?

¿Es el mecanismo del mercado de tierras implementado por FONTIERRAS la solución a la conflictividad agraria?

¿En qué condiciones socioeconómicas se encuentran las comunidades asistidas por FONTIERRAS?

## **MARCO METODOLOGICO**

La presente investigación es una articulación entre la investigación documental y descriptiva, que facilita conocer los antecedentes de la conflictividad agraria y su evolución y el mecanismo implementado como respuesta a la demanda de tierras. La investigación de campo a través del estudio de casos, para conocer el aporte del FONTIERRAS a las comunidades campesinas, vía el mercado.

Objetivos de la Investigación:

1. Hacer un análisis de las diferentes etapas que se vivieron a partir de la colonia y que determinaron la situación de la tenencia de la tierra en Guatemala y la falta de acceso a la misma por parte de las comunidades indígenas y campesinas.
2. Conocer las ventajas y limitaciones del “mercado de tierras” a partir de la experiencia latinoamericana y particularmente guatemalteca.
3. Establecer cuál es la estructura y funcionamiento de FONTIERRAS en la actualidad contrastándola con el Acuerdo que le da vida.
4. Identificar el nivel de respuesta de FONTIERRAS vía el mercado de tierras, ante la demanda de acceso a la tierra.
5. Examinar la situación de dos comunidades asistidas por FONTIERRAS en términos de desarrollo socioeconómico. Comprobar o descartar la hipótesis a fin de generar un aporte en el tema de acceso a la tierra.

### **a. Hipótesis**

Reunir, sintetizar analizar y clasificar la información de la presente investigación, respecto al funcionamiento de FONTIERRAS, a partir de la problemática de la conflictividad agraria, pretende ser el sustento necesario para validar o invalidar la siguiente hipótesis.

*El Fondo de Tierras y su política de acceso a la tierra vía el mercado, es un mecanismo insuficiente para favorecer el acceso a la tierra y el desarrollo humano local de las comunidades campesinas.*

#### b. Método de Análisis

Esta investigación es de carácter Histórico – Descriptivo combinando las técnicas de análisis documental y los estudios de casos. Para ello, se realizó recolección de información histórica, para lo cual se recurrió a fuentes primarias y secundarias de investigación, se trabajó también a través de entrevistas semi estructuradas, estudios de casos, y estudios evaluativos existentes y los que resulten del proceso. Cabe mencionar que este tema se investigó a la vez con elementos cuantitativos como cualitativos, por lo que constituye una investigación cualitativa sustentada en datos cuantitativos.

El tema es amplio y complejo. Se enfocó en la institución FONTIERRAS por ser una de las propuestas post-Acuerdos de Paz, específicamente del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Hasta la fecha el único mecanismo propuesto por el Estado para mejorar el acceso a la tierra. Para llevar a cabo la recolección de información se utilizaron los siguientes instrumentos: Para recolectar antecedentes del acceso a la tierra en Guatemala e información sobre mercado de tierras, Guía de análisis documental; para recolectar información de las fuentes de FONTIERRAS y conocer como se desempeña la institución en sus procesos, Guía de entrevista a funcionarios; para los estudios de caso, Guía de entrevista a Grupos Focales.

Estos instrumentos fueron previamente validados por expertos en el tema quienes realizaron los aportes necesarios para desarrollar una mejor investigación. Estos



aportes consistieron en formular nuevas preguntas, eliminar y/o modificar, algunas preguntas para un mejor entendimiento de las mismas por parte del entrevistado.

### **Variables y Categorías Teóricas**

En la introducción se han abordado variables y categorías que son importantes de visualizar, aunque se abordan transversalmente en el desarrollo de todo el documento. En la historia de Guatemala y de los diferentes países latinoamericanos en general, la tierra ha sido considerada como fuente fundamental de riqueza, situación social y poder. *La tierra como recurso natural*, se constituye en la base para la vivienda, los alimentos y las actividades económicas. Representa la fuente más importante de oportunidades de empleo, principalmente para las comunidades campesinas y rurales. La tierra brinda acceso a otros recursos como el agua, así como a servicios básicos.

El acceso a la tierra es, por tanto, un elemento importante en el poder de decisión a nivel familiar, comunitario y nacional. De esto se puede deducir que el acceso a la tierra está ligado a la exclusión, por el poder que otorga para decidir sobre los derechos y condiciones de otras personas. En Guatemala durante la época de la colonia se dio la apropiación de tierra guatemalteca por parte de la corona española a través de la Conquista.

La monarquía española como incentivo a los conquistadores los dotaba de grandes cantidades de tierra. Este fue el fenómeno que dio origen a los primeros latifundios en Guatemala, *entendiéndose por latifundio* la acumulación de grandes cantidades de tierra en pocas manos. Es una propiedad territorial de gran extensión, parcialmente dedicada a la agricultura o la ganadería, típica de las sociedades tradicionales donde una clase de terratenientes posee una gran parte

de las tierras útiles y disfruta de elevado prestigio social y decisivo poder político (Eco-Finanzas, 2010). Para entonces la tierra no era un bien escaso pero la mala

distribución de la misma sostenida durante varias décadas, reafirmada por los gobiernos caudillistas dio origen a los primeros conflictos por la tierra. “La disposición y posibilidad de invertir a largo plazo en la tierra cultivable y en la vivienda dependen directamente de la protección que otorga el Estado a los titulares de los derechos. En consecuencia, el desarrollo sostenible se asienta firmemente en el acceso a los derechos de propiedad de la tierra y en la seguridad de esos derechos” (FAO, 2003: p.2).

El acceso a la tierra tiene lugar a través de los sistemas de *tenencia de la tierra* entendida esta como “la relación, definida jurídica o consuetudinariamente, entre la población, como individuos o grupos y la tierra” (FAO, 2003: p.2). En el boletín mexicano de derecho comparado que cita a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, la define como la ocupación y posesión actual y material de una determinada superficie de la tierra. Es el conjunto de disposiciones legales que establecen los actos constitutivos de la posesión, los requisitos conforme a los cuales debe ejercerse y los derechos y obligaciones que generan (Secretaría de Asentamientos Humanos, 1978: p.143).

Quiere decir que el *Acceso a la tierra* podría entenderse como la posibilidad de poseer o de tener el recurso de la tierra sea ésta en propiedad, uso o arrendamiento con la finalidad de hacerla producir. Debido a que la tierra es un recurso escaso o mal distribuido ha sido fuente de muchos conflictos sociales de tipo agrario que han dado paso a la *conflictividad agraria*, considerando ésta como una disputa por la tenencia de la tierra entre dos o más partes sea en arrendamiento, usufructo, en uso o propiedad. Podría decirse que es la lucha constante entre dos o más, por tener los derechos de la tierra como consecuencia de una alta concentración de la misma en pocas manos.

Para ampliar esta categoría conviene citar la definición de Carlos Camacho, quien para el caso guatemalteco dice: un conflicto agrario puede entenderse como un conjunto de fenómenos agrarios que por las particularidades de la historia agraria

guatemalteca, mantienen una alta susceptibilidad de generar tensiones locales, a veces desembocando en la violencia.

A través de la historia se registraron algunos intentos por reducir o minimizar la conflictividad agraria. En Guatemala hubo un intento significativo de cambiar los sistemas de acceso a la tierra en el período 1944-1954 que se dio a través de la *reforma agraria*, entendida esta como un cambio de estructuras en los sistemas de acceso a la tierra para mejor distribución de la misma. “Cambio profundo y generalizado en la tenencia de la tierra que se produce como resultado de decisiones políticas” (Sabino, 1991). Sin embargo esta reforma agraria fue para un período corto de tiempo. Duró 10 años y, por así decirlo, los efectos de ésta fueron revertidos cuando fue derrocado Arbenz Guzmán.

En este nuevo período de 1954 en adelante se gestaron las causas del Conflicto Armado Interno que duró 36 años. Siendo una de las causas precisamente el acceso a la tierra. Se entiende por *conflicto armado* como la causa que origina el enfrentamiento armado en contra del gobierno por grupos inconformes con las políticas adoptadas por el mismo. Enfrentamiento protagonizado por grupos de diversa índole tales como fuerzas militares regulares o irregulares, guerrillas, grupos armados de oposición, grupos paramilitares o comunidades étnicas o religiosas que, usando armas u otros medios de destrucción, provocan más de 100 víctimas en un año. (Francesc, 2005:p.19).

Con la llegada de los Acuerdos de Paz, se abre expectativa por parte de la población guatemalteca sobre mejoras que podrían ser de beneficio para las clases sociales marginadas. Los *Acuerdos de Paz*, que deben ser los cimientos mínimos sobre los que se construya el nuevo imaginario nacional (Mendoza, 2004: p.18), *expresan consensos de carácter nacional, suscritos por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos*

*comunes*. Uno de los acuerdos fundamentales para el tema de la conflictividad agraria es el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria – ASESА-.

El АSESА no contiene lo que significa una verdadera, eficiente, rápida y socialmente justa reforma agraria. El АSESА en uno de sus artículos dice *“propiciar la creación de todos los mecanismos posibles para desarrollar un mercado activo de tierras que permita la adquisición de tierras a los campesinos que no la poseen o la poseen en cantidad insuficiente a través de transacciones de largo plazo o tasas de interés comerciales o menores y con un mínimo o sin enganche. En particular, propiciar la emisión de valores hipotecarios, con garantía del Estado, cuyo rendimiento sea atractivo para el mercado privado y particularmente para las instituciones financieras”*.

El modelo de mercado de tierras se da en contextos de inestabilidad política aprovechados por sectores económico-políticos de poder, “esta misma inestabilidad del régimen político, provocada por los intereses en contradicción de las distintas élites, hace vulnerable el sistema político, lo que ha sido aprovechado históricamente por los organismos internacionales como el FMI, el Banco Mundial y el BID, que en las últimas dos décadas impusieron su agenda neoliberal, cuyo propósito era dismantelar el Estado e imponer las reglas del mercado” (Mendoza, 2004: p.17).

Se entiende por *Mercado de Tierras* la asignación de recursos a través de la interacción de individuos en un proceso competitivo, donde las decisiones son guiadas por los precios y el proceso en su conjunto se desarrolla dentro de un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). Precisamente el АSESА da vida al mercado de tierras en Guatemala a través de la creación de Fondo Nacional de Tierras – FONTIERRAS-, que es la institución responsable de poner a funcionar este mecanismo de acceso a la tierra.

No se agota el marco teórico dentro de este apartado sino solo se hace referencia a algunas categorías que se citan constantemente dentro de la presente investigación.

Como se mencionó al inicio, con esta investigación no se pretende dar respuesta a toda la problemática de la conflictividad agraria en Guatemala, es apenas uno de los elementos que se pueden tomar en cuenta para mejorar los mecanismos de acceso a la tierra, considerando que el acceso a la tierra ha sido uno de los conflictos más fuertes que vive Guatemala, cuyo origen se remonta desde la conquista española. En efecto el siguiente capítulo hace un breve recorrido histórico – político y socioeconómico de este fenómeno.

## **CAPÍTULO I**

### **LA ETERNA E INACABADA CONFLICTIVAD AGRARIA EN GUATEMALA; ALGUNOS INTENTOS DE SOLUCION.**

#### **1.1 Antecedentes de la Conflictividad agraria en Guatemala**

A través del tiempo la tierra ha pasado a ser propiedad de un grupo reducido de terratenientes, siendo los indígenas y campesinos despojados de este recurso y de su propio trabajo. La conflictividad agraria en Guatemala tiene sus antecedentes en el proceso histórico vivido desde la colonia que marcó la estructura económico-social con matices de una alta concentración de la tierra. Con la independencia de Guatemala se marcó la estructura de relaciones económicas jerárquicas, con rasgos excluyentes y racistas. El sometimiento de un pueblo ya establecido en lo que hoy es Guatemala por otro de ultramar, el saqueo violento de sus bienes y el despojo de su más preciada riqueza (la tierra), es el



inicio de la construcción de un Estado - Nación inarmónico, intolerante y antidemocrático (Mendoza, 2004: p.20).

En un país como Guatemala, cuyo modelo económico es agroexportador, la tierra resulta un recurso fundamental para alcanzar el desarrollo humano y tiene grandes implicaciones en las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales. Esto la hace fuente de muchos conflictos. Precisamente la concentración de la riqueza se debe principalmente a la concentración de la tierra. En 1871 la Reforma Liberal provocó que muchos indígenas fueran despojados de sus tierras comunales, porque los terratenientes las pusieron al servicio de la producción cafetalera<sup>1</sup>.

### **1.1.1 Situación de acceso a la tierra durante la Colonia**

Los inicios del problema agrario en Guatemala se dan desde la época de la Colonia. Toda tierra conquistada en nombre del Estado Español pasaba a ser propiedad de la corona española, a esto se le denominó principio del *señorío*<sup>2</sup>. Había algo muy claro que la tierra era realenga porque la tierra no podía obtenerse más que por cesión del rey y toda tierra conquistada era propiedad del rey.

---

<sup>1</sup> En el siglo XVIII Europa produjo los colorantes artificiales, con lo que se dio una gran crisis económica en Guatemala por ser en ese momento productora de colorantes vegetales. Esto dio origen al cultivo masivo del café. "La introducción del café como cultivo de primer orden en la economía nacional, el cual necesitaba del uso extensivo de la tierra y abundante mano de obra, exacerbó las contradicciones del régimen conservador y dio paso a la reforma liberal de 1871" (Mendoza, 2004: p.28).

<sup>2</sup> "Este principio es la expresión legal de la toma de posesión de la tierra y constituye por eso, el punto de partida del régimen de tierra colonial" (Martínez Pelaez, 1985)

La monarquía española utilizó el recurso de la tierra como aliciente para animar la conquista<sup>3</sup> de tierras como empresa privada. Es así como empieza el problema de la mala distribución de la riqueza en Guatemala. La Corona española ofrecía a los conquistadores tierra y hasta les cedía nativos a su servicio. La repartición de tierras era de grandes extensiones porque, como los propietarios de la misma desconocían el valor de algo que no habían tenido antes, la cedían a los conquistadores y sus familias. Este fue el principio del latifundismo en Guatemala y *un aliciente de la inmigración española a Indias* (Martínez Pelaez, 1985).

Se fueron dando en la colonia varios principios que determinaron la política agraria durante la colonia. El pago por tierra usurpada denominado composición<sup>4</sup> fue un aliciente más para el latifundio, porque consistía en que todo el que tuviera tierra usurpada que no estuviera contenida en los títulos de propiedad debía pagar por ella o devolverla al rey, sin embargo el pago era tan bajo, (hasta por el 50% del valor de la tierra) que todos optaban por conservarla en propiedad. A la monarquía le interesaba en todo caso, generar ingresos económicos y no la tierra que para entonces era abundante para la población que allí habitaba<sup>5</sup>.

Posteriormente la monarquía consideró necesario venderles a los indios porciones de tierra con la finalidad de que pudieran generar condiciones que les permitieran sobrevivir en el lugar, a manera de que tuvieran las condiciones de prestar mano de obra casi gratuita a otros. Este principio que se dictó durante esa época, es el único que no contribuyó al desarrollo del latifundismo.

---

<sup>3</sup> La conquista fue un fenómeno económico porque consistió en despojar a los nativos de sus tierras y apropiarse de las mismas.

<sup>4</sup> “El procedimiento usurpación-composición, beneficiaba a la corona con una recaudación constante y favorecía a los terratenientes dándoles facilidades para ensanchar sus propiedades” (Peláez, 1985)

<sup>5</sup> “64,000 leguas cuadradas que formaban la extensión del reino, eran una enormidad para el millón y medio de habitantes que en él vivían” (Martínez Pelaez, 1985)

### **1.1.2 Situación de acceso a la tierra de 1821 a 1871**

La independencia en 1821, como hecho histórico, político y económico, no tuvo ningún efecto inmediato para los sectores sociales excluidos por la colonia; es decir para los indígenas y ladinos pobres, porque la estructura agraria del país no se transformó (García, 2010).

Durante este período se da prácticamente una extensión del período colonial, la estructura establecida se mantuvo sin cambios significativos. Aunque surgieron propuestas políticas contrarias entre liberales y conservadores, el período se mantuvo en esa lucha hasta finales del siglo XIX. Los liberales propusieron la expropiación de tierras no cultivables a la iglesia, aunque en ningún momento en beneficio de los indígenas ni de los ladinos pobres, sino con la intención de generar la inversión extranjera dentro del desarrollo de un sistema capitalista. Los conservadores, reducían su propuesta a mantener los privilegios obtenidos en la época colonial que implicaba conservar las propiedades de grandes extensiones de tierra y la mano de obra forzada de los indígenas.

En 1871 se da el triunfo del movimiento liberal, esto como se verá más adelante dio origen a las condiciones que se dieron posteriormente para la realidad agraria cuyas consecuencias se mantienen actualmente. La herencia de la época colonial se mantuvo hasta finales del siglo XIX no hubo cambios en la estructura de las relaciones económicas, culturales y sociales. Esto determinó que el carácter del Estado que produjo la incipiente República de Guatemala fuese excluyente, y manifestase una clara orientación racista. De esa forma, histórica y políticamente, la violencia en el país se ha dirigido desde el Estado sobre todo en contra de los pobres, los excluidos y los indígenas (CEH, 1999: p.82).

### **1.1.3 Situación de acceso a la tierra en los gobiernos caudillistas**

Al finalizar el siglo XIX con los liberales al frente del Estado, como una política propuesta por los mismos, el gobierno de Manuel Estrada Cabrera, favoreció los intereses de compañías extranjeras. La United Fruit Company –UFCO- se apropió de esta manera de los ferrocarriles, los puertos, el servicio de energía eléctrica, los transportes marítimos, el correo y, principalmente de grandes porciones de tierra para la producción de banano. Le sucede en el poder el general Jorge Ubico, fue el último de la generación militar de 1871 que llegó al poder. Tuvo logros importantes para el país, pero los medios fueron siempre nefastos y estuvo al servicio de la oligarquía terrateniente. Hubo muerte y persecución para los que se expresaban y no estaban de acuerdo con él.

Su gobierno se basó en dos leyes fundamentales, la del trabajo forzado y la vagancia. En ambos casos fue una continuidad de los abusos que venían desde el tiempo de la colonia, obligaba a los indígenas y campesinos pobres a trabajar la tierra gratuitamente basado en las leyes que había promulgado.

### **1.1.4 Situación de acceso a la tierra década 1944-1954**

La población guatemalteca, víctima de tantos abusos cometidos por quienes ostentaron el poder hasta 1944, entra a una nueva etapa histórica; una década en donde *el modelo de dominación oligárquica, liberal y caudillista, es apenas interrumpido en 1944 - 54, década conocida como la "Primavera Democrática", cuyo propósito se dirigía a modernizar el país y sacarlo de la lógica de país capitalista dependiente* (Mendoza, 2004:p.1)

Dado los abusos del gobierno de Jorge Ubico y como consecuencia de una consecuente insurrección, el viernes 20 de octubre al amanecer se anunció en las

radios el triunfo de la revolución. Se integró una junta provisional que asumió el poder. Esta junta convocó a elecciones en marzo de 1945 y resultó electo el Doctor Juan José Arévalo Bermejo. Con esto se abre una nueva etapa para Guatemala, se acaba con una época de tiranía, explotación, exclusión y discriminación.

El Doctor Juan José Arévalo abre nuevas oportunidades para el pueblo de Guatemala, creó el código de trabajo, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que daba protección a los trabajadores. Por primera y última vez en Guatemala, el gobierno optó por no tratar de basar la economía nacional en la agra exportación, la cual era propiciadora de bajos salarios y la exclusión social. En el tema de la tenencia de la tierra, le dio autonomía a las municipalidades y eso permitió que los indígenas tuvieran incidencia en las decisiones sobre las tierras municipales. Se dio la expropiación de tierras cuando fuera en bien público pero indemnizando al que se le expropiaba, se mantenía el respeto por la propiedad privada.

Todo esto mejoró las condiciones de los campesinos, por ejemplo con la Ley de arrendamiento forzoso, a la que tenían acceso los campesinos por un bajo costo. En 1951 entregó el poder al coronel Jacobo Arbenz Guzmán. Arbenz Guzmán dio continuidad a lo iniciado por Juan José Arévalo Bermejo. Cabe recordar que la revolución fue apoyada ampliamente por varios sectores sin embargo cuando Arbenz empezó a favorecer a los campesinos se empezaron a manifestar descontentos.

Estrada Cabrera facilitó la entrada de capital extranjero a Guatemala y esto permitió que la United Fruit Company se apropiara de tierra guatemalteca<sup>6</sup>. “Poseía alrededor del 11% de las tierras guatemaltecas que representan el 63 %

---

<sup>6</sup> Esta no era inversión extranjera sino una descarada intromisión extranjera de los estados poderosos en los países de estas latitudes. Países éstos que no son *pobres* sino *empobrecidos*, justamente por aquellas inversiones que se llevan mucho más de lo que traen e imponen cláusulas denigrantes. (Germino, 2008)

de cultivaciones” (Zachrisson, 2007:p.2). Con la entrada de Jacobo Arbenz al poder esta situación cambiaría. Se trataba de transformar una sociedad de corte feudal en una sociedad moderna, desarrollando su capital y su independencia. El gobierno de Arbenz se enfocó en la reforma agraria y en mejorar la infraestructura física del país.

Durante el primer año de la gestión de Arbenz Guzmán, se discutió la reforma agraria con diferentes sectores de la población. Algunos sectores no estuvieron de acuerdo porque afectaba sus intereses, sin embargo con la mayoría se aprueba el decreto 900<sup>7</sup> cuyo objetivo fue “contribuir a la modernización de la economía, haciendo más amplia la base campesina” (CNOG, 2005).

Decreto 900 Ley de Reforma Agraria:

El Decreto 900 “consistía en 107 artículos que determinaban las condiciones bajo las que se expropiarían tierras y en las que se otorgarían” (Zachrisson, 2007:p.2). En el Artículo 3 del Decreto se enumeran los objetivos que se perseguían con la reforma entre los que se destacan el dotar de tierra a los campesinos y facilitar la inversión de nuevos capitales en la agricultura. La institución por medio de la cual se logró implementar la Reforma Agraria fue el Departamento Agrario.

Cabe mencionar que se buscaba desarrollar la economía capitalista respetando las empresas agrícolas existentes. En este Decreto también se contempló la expropiación de tierras, no las que estaban produciendo sino las que tenían un uso privado<sup>8</sup>. Las fincas podrían parcelarse y darse en usufructo a los campesinos a un bajo costo o conservarse sin parcelamiento y trabajarse colectivamente. Se decretó que por el arrendamiento se pagaría sobre la cosecha anual, el 3% si había recibido la tierra en arrendamiento vitalicio y el 5% si la había

---

<sup>7</sup> La de Reforma Agraria fue aprobada el 17 de junio de 1952 (Zachrisson,2007:p.2)

<sup>8</sup> Las tierras no cultivadas eran más del 60% (Zachrisson,2007:p.2), Censo Agropecuario 1950

recibido en propiedad. El arrendamiento vitalicio era por 25 años. Los fondos serían para la posterior indemnización a los antiguos propietarios y para compra de maquinaria que se proporcionaría a los campesinos para trabajar.

Los indígenas que no tuvieron oportunidad de ser beneficiados con arrendamientos o propiedad de la tierra, siguieron trabajando como trabajadores temporales en la cosecha de café. Obviamente con el arrendamiento y propiedad que tuvieron algunos campesinos, la oferta laboral disminuyó porque ahora los trabajadores tenían sus propias fincas. Eso incrementó el salario de los trabajadores temporales de las mismas, así que de una u otra manera todos se vieron beneficiados. Esto se tradujo en una mejora en general de la actividad económica del país.

Hasta el 30 de abril de 1954 se había repartido el 57.4% de las tierras ociosas, con esto se abarataron los productos y se tecnificó la agricultura. Se continuó con la construcción de carreteras que Arévalo había iniciado hacia Occidente, conectando a El Salvador, hacia las montañas y planeó un puerto nacional "Santo Tomás" que liberara a Guatemala del bloqueo que representaba el acaparamiento del puerto en manos de la UFCO<sup>9</sup>. Hasta entonces, las vías de comunicación estaban pensadas con fines estratégicos y no respondían a las necesidades de crecimiento y comunicación en el país.

Los terratenientes se vieron amenazados por la expropiación de tierras, y principalmente porque perdieron el dominio sobre los trabajadores. Los principales opositores de la Reforma Agraria de Arbenz fueron los terratenientes guatemaltecos; el monopolio de la United Fruit Company, de capital extranjero y los partidos políticos, que en apariencia apoyaban al régimen pero en realidad generaron un enfrentamiento entre la población, una lucha por la adjudicación de

---

<sup>9</sup> En solo dos años se repartieron 53000 parcelas en usufructo vitalicio y se expropió a los finqueros 853,000 hectáreas, inclusive 83,000 a la compañía frutera. La reforma agraria se politizó intensamente. (Mendoza, 2007:p.52)

tierras que favoreció a los terratenientes y les sirvió de pretexto para pedir ayuda del extranjero.

El derrocamiento del presidente constitucional de Guatemala, Jacobo Arbenz<sup>10</sup>, fue claramente promovido por los Estados Unidos desde su posición de supremacía a través de la United Fruit Company<sup>11</sup>. (Germino, 2008:p.1), tristemente utilizando a guatemaltecos opositores para llevarlo a cabo. Al derogarse el Decreto 900 en 1954, se habían distribuido 600,000 hectáreas durante el lapso efectivo de un año de aplicación de la ley (Ramírez, 1969:p.111). Esto generó un lamentable retroceso en el desarrollo de la población campesina y en sus condiciones de vida.

### **1.1.5 Situación del acceso a la tierra durante el Conflicto Armado Interno**

Este nuevo escenario acaba con la política progresista iniciada por Arévalo y los logros de la Reforma Agraria de Arbenz. Los campesinos vuelven a sus condiciones de explotación, algunos de ellos son encarcelado o asesinados. Con el derrocamiento de Arbenz casi todos los beneficiarios de la Reforma Agraria fueron expulsados de sus parcelas recién obtenidas, y se les devolvió las tierras a los finqueros.

El militar Carlos Castillo Armas, conocido por liderar el Golpe de Estado de 1954 en Guatemala organizado por la agencia estatal de la CIA de Estados Unidos, retoma para Guatemala las condiciones de explotación, desigualdad y pobreza. Para

---

<sup>10</sup> Desde dos países sometidos, como Honduras y Nicaragua, preparan la invasión de mercenarios que reclutará el tristemente célebre militar guatemalteco Castillo Armas, y el 18 de junio de 1954 Guatemala es invadida por tierra, mientras aviones estadounidenses la bombardean. (Germino, 2008:p.1)

<sup>11</sup> La UFCO obtuvo concesiones hacia el Pacífico, llegando a dominar ambos océanos (Germino, 2008:p.1)



evitar nuevos conflictos sociales, en relación al acceso a la tierra, creó el Estatuto Agrario<sup>12</sup> que substituyó la Reforma Agraria. El órgano de ejecución del Estatuto Agrario fue la Dirección General de Asuntos Agrarios, y desarrolló a partir de 1954 un programa de distribución de tierras estatales pero enmarcadas esencialmente en una política de pacificación de la población indígena y campesina. Estuvo a cargo de la distribución de tierras incultas públicas y privadas a los trabajadores rurales que no la tuvieran pero que debían de comprarlas a precio de mercado sin quitárselas a sus legítimos propietarios (Wagner, 2001:p.20).

Con este estatuto, el beneficio que se logró, era solo apariencia, muy pocos campesinos sin o con poca tierra resultaron beneficiados de estos programas. De esta manera se impulsó el minifundio; además, muchas de las mejores tierras cayeron en manos de finqueros y de oficiales del ejército como resultado de la titulación de tierras nacionales y baldías, en todo caso las tierras expropiadas volvieron de nuevo a sus propietarios. Queda claro entonces que los principales beneficiarios fueron los terratenientes, los campesinos pasaron a un segundo plano, acentuando cada vez más la existencia del minifundio.

Se crea la Ley del INTA con una auténtica política de colonización mediante la expropiación de tierras ociosas propiedad de la nación y, en principio, poco adecuadas para el uso agrícola, ya que su puesta en cultivo suponía la deforestación del bosque tropical húmedo<sup>13</sup>, sin embargo, este nuevo mecanismo de distribución de la tierra lejos de beneficiar al campesinado indígena, benefició a finqueros y oficiales del ejército, así como a determinadas multinacionales.

---

<sup>12</sup> Decreto Ley 559, que reguló las actividades de la nueva "Reforma Agraria" que introdujo un impuesto progresivo sobre tierras ociosas y un nuevo mecanismo mediante el cual, las tierras ociosas durante 5 años continuos podían ser expropiadas (este impuesto afectó 99 mil hectáreas no habiendo sido expropiada ninguna finca, por la aplicación de esta disposición (Villeda, 1992: p.226)

<sup>13</sup> Entre 1970 y 1992 más de 752.000 has de bosque cambiaron de uso Villeda, 1992: p.226)

Una vez más las leyes y *aplicación de las mismas*, acentúan los criterios de exclusión, la precaria vida de las familias campesinas en condiciones de desigualdad, siendo determinado por la falta de acceso a la tierra. “Este sentimiento provoca la rebelión de las masas campesinas ya que talvés es mejor correr el riesgo de morir ahora o triunfar antes, que sucumbir lentamente inerme ante los poderes naturales e institucionales” (Ramírez, 1969:p.111).

Dado el deterioro del nivel de vida de la mayoría de las comunidades rurales y las políticas aplicadas que acentuaban las brechas entre la clase campesina trabajadora y los terratenientes, durante 1960, surgieron organizaciones guerrilleras con el objetivo de movilizar a la población campesina para llevar a cabo un cambio radical de estructuras en la sociedad guatemalteca. De esa manera se entra a una nueva etapa para Guatemala, el Conflicto Armado Interno que duró 36 años.

Durante la década 1960 - 1970, la única respuesta de los gobiernos a las demandas campesinas e indígenas fue la represión. El ejército y los escuadrones de la muerte vinculados a él se encargaron de eliminar no solamente a los guerrilleros sino también a cientos de comunidades. En 1978 se intensificó esta política represiva y se dio inició a la política de la “tierra arrasada”: miles de soldados arrasaron comunidades completas y asesinaron a dirigentes campesinos e indígenas<sup>14</sup>. Expulsados de sus viejos pueblos, la población sobreviviente tuvo que huir a las montañas o fue reasentada en otros pueblos, siempre controlados por el ejército.

Según el Informe de Recuperación de la Memoria Histórica, 36 años de enfrentamiento armado dejaron un saldo de 200 mil personas asesinadas,

---

<sup>14</sup> Con un nuevo golpe de Estado en 1982, José Efraín Ríos Montt y su estrategia de tierra arrasada, dejará un espantoso tendal de 100.000 muertos, 40.000 desaparecidos, 250.000 huérfanos y 440 aldeas borradas de la geografía guatemalteca. (Germino, 2008)

alrededor de un millón de refugiados internos y externos, cerca de 100 mil viudas y la destrucción de 420 aldeas.

La lucha por la tenencia de la tierra en Guatemala, ha sido causa de enfrentamientos y pugnas que terminaron en lo que fue el Conflicto Armado Interno. Por lo que se puede decir que este ha sido un fenómeno estructural e histórico. Después de 36 años de lucha por parte de las organizaciones guerrilleras se llegó a establecer la Paz Firme y Duradera y la firma de los Acuerdos de Paz con los que se esperaba se construyeran nuevas condiciones para Guatemala.

### **1.2 Acuerdos de paz: Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria –ASESA-**

El 29 de diciembre de 1996, se concreta la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Esto se da durante la gestión del Presidente Álvaro Arzú Irigoyen. De esta manera se pone fin a 36 años de conflicto armado.

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera está integrado por los acuerdos operativos y acuerdos sustantivos. Los Acuerdos Sustantivos son: Democratización y derechos humanos, Fortalecimiento del poder civil y funciones del Ejército en una sociedad Democrática, Identidad y derechos de los pueblos indígenas, Reformas constitucionales y régimen electoral, Aspectos socioeconómicos y situación agraria.

El problema agrario fue determinante en el estallido del Conflicto Armado Interno por lo que debió ser el núcleo de las negociaciones en los Acuerdos de Paz. Los acuerdos de paz se firman dentro de un marco internacional cuyo escenario es la globalización, es decir: economía de mercado, avance de tecnología, democracia política, respeto a los Derechos Humanos, protección al medio ambiente e

integración de la diversidad cultural. Cualquier esfuerzo se tiene que desenvolver dentro de este contexto, esto incluye la situación del acceso a la tierra.

En los Acuerdos de Paz se contempló de forma concreta y específica el problema de acceso a la tierra, principalmente de la población indígena, y en ellos se establecieron los fundamentos de la normativa jurídica legal interna para su tratamiento y son los siguientes:

En el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, el Estado planteó la reinserción de cien mil (100,000) campesinos que se habían refugiado en las fronteras de países vecinos, principalmente en México, y la reinstalación de aproximadamente un millón de personas desplazadas hacia distintos puntos del país. Esto se vio limitado entre otras cosas por un problema de orden legal, debido a que la mayor parte de las personas no tenían documentos de identificación.

Para resolverlo el Estado, a través de la Comisión Especial de Ayuda a los refugiados y Desplazados (CEAR), y en coordinación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), determinó las condiciones necesarias para el regreso de los campesinos refugiados y creo en 1992 el Fondo Nacional Para la Paz (FONAPAZ), que preveía, entre otras cosas, financiar la compra de tierras a los campesinos retornados para resarcir el daño causado.

En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos indígenas, en el inciso F se reconoce el derecho a la propiedad o a la posesión, sea esta individual o colectiva a los pueblos indígenas. El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA), es el acuerdo central para el manejo de esta temática, por lo que se trata con mayor detenimiento.

*Compromisos del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria:*  
En relación a los compromisos de Gobierno respecto al problema de la tierra, en el acuerdo se contempla: “Impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples

elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales, los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural.”<sup>15</sup>

Al revisar el ASES, en lo que se refiere propiamente al tema de acceso a la tierra, el Acuerdo no contempla una solución definitiva, ni tampoco pretende resultados en el corto plazo, tal como se plantea en el párrafo 34 del Acuerdo: “Promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio”. No se hace alusión a una reforma agraria como tal, únicamente se hace referencia al mecanismo de “mercado de tierras”, como se expresa en los siguientes párrafos del Acuerdo:

*“Acceso a la propiedad de la tierra: Fondo de Tierras.* El acuerdo establece lo siguiente: (a) Crear un fondo fideicomiso de tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. El Fondo de Tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental”.

*Acceso a la propiedad de la tierra: Mecanismos financieros* (e) Propiciar la creación de todos los mecanismos posibles para desarrollar 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 de largo plazo a tasas de interés comerciales o menores a estas y con un mínimo o sin enganche.

---

<sup>15</sup> Párrafo 32 Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y situación agraria.

En particular, propiciar la emisión de valores hipotecarios, con garantía del Estado, cuyo rendimiento sea atractivo para el mercado privado y particularmente para las instituciones financieras.”

Fundamentalmente, la estrategia plasmada en este Acuerdo se centra en cuestiones tales como: Participación social, acceso a la tierra y recursos productivos, estructura de apoyo, organización productiva de la población rural, marco legal y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, modernización del registro de la propiedad inmueble, el establecimiento catastral, protección ambiental y de recursos naturales.

### **1.3 La Conflictividad Agraria Post-Acuerdos de Paz**

A través de los Acuerdos de Paz, se crearon las bases para avanzar en la construcción de una cultura de paz que no fuera pensada solo para la ciudad sino dirigida con especial dedicación a las poblaciones rurales y provocando de esta manera la participación local. Se creó como producto del ASESAs la institución que permitiría el acceso a la tierra por parte de los campesinos. A raíz del funcionamiento de FONTIERRAS, se dieron algunos avances en el tema de facilitar acceso a la tierra para los campesinos pero, a pesar de que ha habido avances, estos han sido insuficientes. La situación de los campesinos sigue siendo precaria a pesar de los pasos dados en la implementación del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Los compromisos no contemplan soluciones que resuelvan los problemas estructurales que dieron origen al Conflicto Armado Interno, “la distribución de la tierra en Guatemala sigue siendo la más injusta de América Latina” (CUC, 2008). Las protestas demandando acceso a la tierra por parte de las organizaciones

sociales y campesinas no han cesado<sup>16</sup>. En las diferentes manifestaciones demandando acceso a la tierra por parte de la población campesina o a través de las ocupaciones a fincas, las fuerzas de seguridad han actuado y han seguido las prácticas represivas del pasado- En estos desalojos violentos han perdido la vida algunos líderes campesinos, tal es el caso de Teodoro Saloj Panjoj, en Los Encuentros, Sololá; Wilson Ramírez en la finca San Antonio Las Pilas, en el municipio de Tecún Umán, departamento de San Marcos(2007); Antonio Bed Ac, murió a consecuencia de ataque con arma de fuego, mientras otras decenas de personas fueron heridas en un desalojo violento en Chimich, comunidad de la cuenca del Río Polochic, en Alta Verapaz (2011).

Es evidente que en la era, post Acuerdos de Paz la lucha por la tierra sigue vigente. Los campesinos siguen luchando por la tierra, sigue siendo necesaria para lograr su desarrollo. Las familias campesinas contratadas para la producción en fincas ajenas, son explotadas, despedidas constantemente, discriminadas, viven en total marginación y exclusión, lo que desemboca en la ocupación de fincas a fin de que sus demandas sean escuchadas. Estas ocupaciones terminan con resultados negativos como son los desalojos violentos, el irrespeto por sus derechos, el uso de la fuerza por parte de las fuerzas represivas del Estado que llega a ocasionar la muerte de campesinos, hombres, mujeres y niños que luchan por mejorar sus condiciones precarias de vida.

---

<sup>16</sup> Ante el incumplimiento de los acuerdos de paz y la falta de atención al conflicto agrario, el movimiento campesino tuvo que fortalecer la lucha por la tierra. En el 2000 campesinos del CUC participaron en la primera gran movilización organizada por las organizaciones de CNOC después de la firma de la Paz, cuando más de 40 mil campesinos bloquearon las principales carreteras y los accesos a la capital para presionar al gobierno y exigirle la creación de una Mesa de Negociación de Alto Nivel. (CUC, 2008)

## CAPÍTULO 2

### LA INSTALACION DEL MODELO DE REFORMA AGRARIA ASISTIDA POR EL MERCADO

Como se ha citado en el capítulo anterior, la tierra es un recurso fundamental, es base económica y a la vez fuente de muchos conflictos para las poblaciones que viven en el campo, debido a la falta de acceso a la misma. Aunque muchas familias campesinas han buscado nuevas formas de generar ingresos, emigrando a las ciudades y participando en la economía informal del país, la situación post Acuerdos de Paz muestra que los conflictos siguen latentes. En la actualidad se siguen registrando en los países latinoamericanos altos niveles de violencia generados precisamente en la conflictividad agraria<sup>17</sup>. Es un factor común por las grandes desigualdades en la tenencia de este recurso, pero con mucho énfasis en Guatemala.

Grandes extensiones de tierra en propiedad de unos pocos y en calidad de tierras ociosas y pequeñas extensiones de tierra en uso de muchas familias de campesinos, que apenas tienen una economía de subsistencia es la constante en un país que como Guatemala no ha logrado enfrentar con seriedad la conflictividad agraria. *El Censo agropecuario más reciente data de 2003, arrojó que el 92% de los pequeños productores ocupaba el 22% de la tierra disponible, mientras que el 78% restante estaba controlado por un pequeño grupo de grandes productores (Schutter, 2010:p.15)*

---

<sup>17</sup> Tegucigalpa, 2 dic. 2010 (ACAN-EFE)- Centenares de campesinos hondureños marcharon hoy pacíficamente en Tegucigalpa para exigir al Gobierno la solución del conflicto de tierras que se mantiene desde hace varios meses en la región del Bajo Aguán (norte), donde el Ejecutivo dice hay personas armadas entrenadas en Nicaragua. La manifestación fue promovida por Vía Campesina y otras organizaciones de labriegos, y recorrió varias calles de la capital hondureña desde la estatal Universidad Pedagógica Nacional hasta el Congreso Nacional. Un portavoz de Vía Campesina dijo a periodistas que con la marcha se pretendía insistir al Gobierno de Porfirio Lobo que aplique la Ley de Reforma Agraria para resolver el conflicto del Bajo Aguán, donde grupos campesinos ocupan tierras de terratenientes y agroindustriales. El conflicto se agravó a mediados de noviembre pasado por la muerte de cinco campesinos supuestamente a manos de guardias de propietarios afectados.



Mientras en cada país de Latinoamérica se vivían situaciones similares generadas por la conflictividad agraria, incremento de los índices de pobreza o donde ya había estallidos a través de conflictos armados, en los años 80 surgió un nuevo mecanismo de reforma agraria. Este mecanismo tenía como objetivo lograr cambios, principalmente en el campo. Se trataba de generar avances en el desarrollo de los países empobrecidos de Latinoamérica. En términos generales se tradujo en algunos esfuerzos de modernizar y hacer más eficiente la agricultura a través de la participación en los mercados<sup>18</sup>. Según lo cita Cepal (CEPAL, 2003:p.36), los mercados son transacciones entre agentes económicos.

Los fondos de tierra son la opción empleada en los últimos años para dar respuesta a los problemas de acceso a la tierra. Los fondos de tierras han sido promovidos por el Banco Mundial. El objetivo es proveer de tierra a los campesinos que de otra manera no tendrían opción a adquirirla. En este mecanismo los gobiernos median entre el vendedor y el comprador para evitar una sobrevaluación en el precio de la tierra. También se le ha conocido como “reforma agraria asistida por el mercado”.

Los fondos de tierras como tal, han recibido muchas críticas, entre otras, que no hay un contexto institucional adecuado que facilite el funcionamiento eficiente de este mercado lo cual impide la participación de campesinos pobres. No hay simetría de la información entre vendedores y compradores pues por la falta de una institucionalidad coherente que le de respaldo, no se garantizan los derechos de propiedad. Los costos de transacción son elevados por la incertidumbre legal, principalmente en los lugares donde hay altos niveles de conflictividad, las presiones políticas sobre las instituciones provocan costos elevados en la compra

---

<sup>18</sup> “El mercado es la asignación de recursos a través de la interacción de individuos en un proceso competitivo, donde las decisiones son guiadas por los precios y el proceso en su conjunto se desarrolla dentro de un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes.” (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998)

de tierras. Un análisis más profundo de los factores primordiales que pueden obstaculizar o facilitar el adecuado funcionamiento de los fondos de tierras se relacionan estrechamente con la institucionalidad. Este último factor interesa abordarlo porque el tema de análisis se enfoca a una institución, FONTIERRAS y a los resultados en comunidades campesinas concretas, objeto del estudio.

La doctrina del institucionalismo tiene dos premisas que difieren del enfoque neoclásico, donde indica que las instituciones juegan un papel fundamental en el desarrollo del mercado de tierras y segunda instancia que las instituciones pueden cambiar de acuerdo a cambios en las circunstancias económicas (CEPAL, 2003: p.35). Para los neoclásicos las instituciones son fijas y permanecen constantes. Para los estructuralistas las instituciones se desarrollan como producto de las relaciones de poder, situación que se refleja en algunos cambios que se dan de un gobierno a otro donde deciden inyectarle más recursos a determinada institución dependiendo de los intereses políticos que primen en ese momento.

La economía institucional considera que las instituciones son resultados de las acciones que se realizan a lo interno de cada país y dice que es primordial tomar en cuenta, más que la propiedad de la tierra, el derecho o la serie de derechos que se puedan tener sobre ella.

## **2.1 La experiencia Latinoamericana**

En los países de Latinoamérica el mercado de tierras no ha operado adecuadamente. Las razones son varias<sup>19</sup> entre las cuales se destaca la debilidad

---

<sup>19</sup> “el carácter incierto de los derechos de propiedad; el elevado costo de las transacciones y de la propia tierra; el predominio de las explotaciones pequeñas; la política, macroeconómica adoptada, no siempre favorable para el agro, así como las condiciones económicas adversas que enfrentó la agricultura de la región en los años noventa, y, por último, muy especialmente, la debilidad de las instituciones ligadas al mercado de tierras” (CEPAL, 2003).

de las instituciones creadas para el funcionamiento del mercado de tierras. El marco jurídico es imperfecto y no da la certeza de la propiedad de la tierra. No se ha trabajado con los costos mínimos requeridos en relación a tiempos y precios<sup>20</sup> y en ese sentido en la mayor parte de los países latinoamericanos, donde el acceso a la tierra es a través del mercado de tierras, el costo por el financiamiento resulta excesivo en relación a los ingresos que le genera<sup>21</sup>. En pocos países el crédito es diferente, buscando otros mecanismos de manera que el financiamiento signifique realmente una inversión<sup>22</sup>.

Este mecanismo empezó a implementarse desde los años 80 y no hay evidencias significativas en el bienestar de las familias campesinas ni bajas en los niveles de conflictividad agraria. Se sabe que este mecanismo implementado no podría dar resultados en un corto plazo, pero después de aproximadamente 20 años de estar en funcionamiento en algunos países, es imperativo que las deficiencias y obstáculos detectados deban de minimizarse. El mercado de tierras es rígido y no facilita su agilidad y la fluidez necesaria esperada, principalmente en lo que se refiere al uso para hacerla producir. Esto permitiría un mercado efectivo, pero según los estudios de caso en los países latinoamericanos los mercados existentes no han operado así. Donde se evidencia más estas fallas en el mercado es en la gran cantidad de tierras ociosas existentes en toda la región<sup>23</sup>.

---

<sup>20</sup> “Se estima que el Estado fomenta el mercado de tierras cuando los costos para catastro e inscripción de los títulos de propiedad son inferiores al 5% del valor de la tierra” (CEPAL, 2003)

<sup>21</sup> “En la Provincia de La Rioja, Argentina, el mercado de aguas tiene preponderancia por sobre el mercado de tierras. La tierra sin posibilidades de riego prácticamente carece de valor comercial. Sin embargo, el impacto ejercido por el acceso al agua sobre el valor de la tierra es difícil de medir, lo cual abre una nueva posibilidad de distorsión de los precios.”

<sup>22</sup> Ecuador cuenta con una Organización No Gubernamental, la FEPP, que tiene esquemas de crédito para campesinos, que se financian con fondos de la Iglesia Católica. El índice de cartera vencida que tienen es mínimo. (Departamento de Desarrollo Sostenible de la ONU-FAO, 1996)

<sup>23</sup> En Colombia la ganadería extensiva ocupa cerca de 40 millones de hectáreas, aunque sólo 15,3% de este total es apto para este uso (DNP, 1990). Otros países donde estos fenómenos son particularmente

Sin embargo analizando que son diversas las razones por las que el mercado de tierras es deficiente no se puede dejar como un factor menos importante sino por el contrario, con especial énfasis, el tema de la institucionalidad porque las instituciones no han sido creadas con las condiciones y capacidades necesarias para un funcionamiento eficiente y eficaz.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha sido una de las instituciones interesadas en mejorar el mercado de tierras en Latinoamérica, en la búsqueda de minimizar las debilidades actuales para hacerlo un mecanismo eficiente y eficaz. Concretamente el BID apoya *cambios en políticas, regulaciones e instituciones que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras, fortaleciendo los derechos de propiedad sobre la tierra rural, reduciendo los costos de transacción y colaborando en la modernización de las instituciones que respaldan los derechos de propiedad, con énfasis en el registro y el catastro* (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998: p.94). Además el BID estaría anuente al apoyo de proyectos enfocados a las regiones con más altos niveles de conflictividad agraria.

El mercado de tierras funciona en la región a partir de una sola institución que regula las transacciones realizadas. El ideal es la redistribución de las tierras de grandes propietarios a pequeños grupos de familias campesinas. Normalmente no hay regulaciones en los precios de la tierra, ni se establecen precios razonables porque varían mucho entre regiones de un mismo país.

Las tierras con costos menores no son rentables porque la calidad no la hace productiva para recuperar la inversión hecha en la misma. Otro factor es que las grandes porciones de tierra no son puestas a la venta. Dependiendo del mecanismo que se use en cada país esto puede convertirse en un obstáculo porque si el comprador es en realidad un grupo de familias, las tierras pequeñas

---

acentuados son Brasil, Honduras, Guatemala y Ecuador (FAO-Coteca, 1995, Thiesenhusen, 1995, Reydon, 1997 y Melmed-Sanjak, 1997).

no representan mucho beneficio porque sigue siendo minifundios, caso contrario con las fincas grandes que pueden dividirse en parcelas para adjudicar a cada familia. Hay restricciones en los mercados, que impiden ser accesibles a todas las familias necesitadas de este recurso productivo. Estos obstáculos pueden ser de tipo administrativo, cultural, de desinformación, de asesoría, financiero etc.

A partir del análisis de experiencias del mercado de tierras en la región latinoamericana se han hecho algunas propuestas para mejorar la productividad de la tierra como crear un impuesto a la tierra que no esté siendo productiva, a las tierras ociosas, se propone la titulación de tierras masivas para garantizar los derechos a la propiedad, se propone crear sistemas adecuados de registro de la propiedad y el catastro así como contar con bancos y fondos de tierras. Sin embargo, pese a todas estas propuestas existe una limitación severa que no permite bajar el número de tierras ociosas.

En estudios realizados se ha tratado de encontrar las razones por las que los propietarios de grandes porciones de tierras las mantienen sin producir. Se encuentran varias razones entre las que se pueden mencionar que no quieren generar pagos tributarios, o que son tierra atractivas para el narco tráfico o que les interesa un uso pecuniario. Pero una de las razones que puede ser más certera es el hecho de evitar inversiones en maquinaria y herramientas para trabajar la tierra, tener que contratar campesinos y que eso genere obligaciones laborales, a la vez evitarse la posibilidad de que sea fuente de conflictos por los mismos trabajadores campesinos.

Hay una lucha constante por resolver el tema de acceso a la tierra. En el caso de Nicaragua y de El Salvador hay diferencias porque han luchado para lograr algunos cambios de tipo estructural los cuales solo se dieron a raíz de una guerra civil. En el caso de Honduras lo niveles por conflictividad agraria estaban en escalada por lo que hubo que hacer algunos ajustes para el acceso a la tierra. En Costa Rica no hubo necesidad de realizar mayor esfuerzo. En el caso de

Guatemala no hubo ninguna voluntad política de modificar las estructuras de tenencia de la tierra.

Los fondos de tierras surgen para el funcionamiento del mercado. Son necesarios para facilitar la realización de mayor número de transacciones entre grandes y pequeños propietarios. Ésa es la idea central detrás de la creación de un fondo o banco de tierras. Un fondo de tierras podría facilitar esas transacciones por medio de varios esquemas de financiamiento. La necesidad y utilidad de instituciones de esta naturaleza ha sido reconocida en otras partes del mundo desde hace mucho tiempo. Por ejemplo, en los Estados Unidos se estableció un sistema de Fondo de Tierras en 1916, proveyendo préstamos para la compra de terrenos agrícolas capitalizados a través del uso de bonos hipotecarios de largo plazo (Dorner,1992:p.12).

Se puede citar también un caso en el que hay una iniciativa privada de fondo de tierras y es en Ecuador, se llama Fondo Ecuatoriano Populorum Progressio, es una institución privada pero con finalidad social, sin fines de lucro, ecuménica a cargo de la Conferencia Episcopal Ecuatoriana. Se fundó en 1970 y entre los años 1977 y 2001 apoyó a 10,885 familias a acceder a 55,300 hectáreas y apoyó la titulación de aproximadamente 500,000 hectáreas beneficiando a 4,800 familias ecuatorianas (Sotomayor, 2008).

Este Fondo de Tierras en Ecuador apoya con: Créditos de largo plazo a beneficiarios de bajos ingresos para que adquieran la tierra en el mercado, Se apoya la titulación de tierras, Se legalizan las tierras, Asistencia técnica, Infraestructura de riego. Adicionalmente se organizó una empresa especializada en comercio justo llamada CAMARI y una cooperativa de ahorro para conceder créditos llamada CODESARROLLO.

## **2.2 Guatemala y el mercado de tierras**

En el caso de Guatemala, en el mercado de tierras se identifican características similares a todos los países de Latinoamérica que tiene que ver con el orden institucional, con los marcos legales, normativos y jurídicos para garantizar certeza respecto a la propiedad de la tierra.

De los países de la región centroamericana, Guatemala es el que tiene la mayor experiencia en lo que a fondos de tierras se refiere. Esto fue un aspecto coyuntural que permite que hoy sea así. Guatemala lo establece en cumplimiento a la implementación de los Acuerdos de Paz, justo cuando el mecanismo del mercado de tierras ya estaba vigente en algunos países de Latinoamérica. Sin embargo sus resultados no son relevantes y los costos del funcionamiento de ese mercado son onerosos. Antes de crear el Fondo de Tierras, en 1986, el gobierno de Guatemala se involucró también en un programa de compra de tierras financiándolo con el presupuesto público.

En 1989, en el gobierno de Vinicio Cerezo, se compraron 8 fincas y se distribuyó tierra a 1.800 familias. A través de este programa, las familias compraron tierras colectivamente y por lo general, la trabajaban colectivamente. Esta iniciativa se veía como una medida asertiva del gobierno y calmó la tensión de los grupos campesinos (Stringer and Lambert, 1989). Esta experiencia que se dio previa al funcionamiento de FONTIERRAS como tal permitió la detección de algunos errores que no permitirían reproducir este modelo inicial. Primero que el precio de la tierra no fue el precio de mercado sino se pago a un precio más alto. Segundo que muchos de los pequeños productores no lograron los suficientes ingresos para cubrir sus deudas y optaron por venderla o perderla.

Posterior a esta experiencia fue que se dio la creación del Fondo de Tierras.

Los problemas del Fondo de Tierras en Guatemala tienen rasgos comunes con los de otros países. La “reforma agraria asistida por el mercado”, tiene debilidades en su funcionamiento, no por una dinámica en particular sino por problemas estructurales que no permiten su adecuado funcionamiento y no ha dado la respuesta esperada en los países en los que ha sido impulsado. Por ejemplo:

- La prioridad de los beneficiarios es el acceso a la tierra, no su precio
- La Falta de poder real de negociación por parte de los beneficiarios
- La Falta de participación real de los beneficiarios
- La Falta de oferta de tierra no se genera suficiente tierra de buena calidad
- Los programas son dirigidos a la eficiencia, no a la equidad
- La burocracia de las agencias a cargo de la reforma agraria

En general las condiciones para un adecuado funcionamiento del mercado de tierras en Guatemala no son adecuadas. En términos generales el mercado de tierras facilita el acceso a la tierra a quien pueda pagarlo. Cuando las condiciones son de pobreza como es el caso de las comunidades campesinas, es cuando el Estado interviene para que puedan tener acceso a este bien con la facilitación de créditos. El mercado de tierras puede tener dos connotaciones, como mercado formal y como mercado informal<sup>24</sup>. En el mercado formal el precio lo establece el propio mercado, en el mercado informal intervienen factores sociales y culturales para el establecimiento del precio.

La formalidad del mercado aumenta en forma directamente proporcional al tamaño de la finca. Estudios recientes en América Latina, (Banco Interamericano de Desarrollo, Varios autores, 1998) confirman que en la actualidad los mercados de tierras canalizan en forma limitada la demanda. Se presenta una fuerte

---

<sup>24</sup> Se entiende por mercado de tierras formal aquél cuyas transacciones responden a los requerimientos del marco legal vigente. En este caso, la oferta y la demanda se publican por medio de canales de información abiertos y transparentes y los precios se fijan por el mercado. En el mercado informal las transacciones no se ajustan a los requisitos del marco legal vigente, sino que se rigen por las reglas de confianza y aceptación comunitaria y familiar. La información se mueve por circuitos familiares y comunitarios. Los precios no se rigen exclusivamente por el mercado, sino que intervienen factores culturales y sociales ((Carrera, 2000)



segmentación por tamaño de la finca, del predio y clase social de los demandantes y oferentes, todo ello vinculado a la informalidad con que se lleva a cabo la mayoría de las transacciones.

### **2.3 Creación de FONTIERRAS**

En 1996 se firmaron los Acuerdos de Paz. Derivado de los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala dentro de los Acuerdos de Paz, se inició la conformación de la institucionalidad agraria en Guatemala, para lo cual el Congreso de la República, emite los decretos 24-99, 41-2005 y 12-2002 a través de los cuales se dio vida al Fondo de Tierras, al Registro de Información Catastral y se emitió un nuevo Código Municipal, asimismo se conformó la Comisión de Reforma Registral para modernizar el Registro General de la Propiedad, la Secretaría de Asuntos Agrarios entre otros.

Se cierra el Instituto Nacional de Transformación Agraria –INTA- en 1997 y se crea FONTIERRAS, que queda como institución responsable de facilitar el acceso a la tierra a los campesinos que no tienen tierra. El Fondo Nacional de Tierras es el mecanismo de acceso a la tierra a través de “reforma agraria asistida por el mercado”, desarrollado y puesto en práctica por el Banco Mundial. En este mecanismo el mercado de tierras es el regulador de la oferta y la demanda.

A criterio de los funcionarios de FONTIERRAS, este mecanismo no implica de ninguna manera que se esté llevando a cabo una reforma agraria asistida por el mercado, es únicamente un mercado de tierras, ya que no existe mecanismo para realizar un cambio de estructuras en la tenencia de la tierra. A pesar de que el ASESAs contempla modificar aspectos de la legislación respecto a la tenencia de la tierra y particularmente legislar sobre las tierras ociosas, es decir poner carga impositiva sobre las mismas o su subutilización a fin de incrementar la oferta de tierras productivas, este aspecto no se ha cumplido.

El papel del Estado está limitado a proveer o facilitar créditos y/o donaciones, al acompañamiento técnico y al establecimiento descentralizado de mercados de tierras más dinámicos, no a la administración de todo el proceso. Gran parte de los servicios proporcionados a los beneficiarios son entregados por el sector privado. Se estableció así porque se considera que la supresión de la agencia estatal en el proceso de selección y negociación de la tierra elimina ineficiencias, reduce costos administrativos y oportunidades de corrupción.

Se encuentra en análisis en el Congreso de la República las propuestas de leyes relacionadas con el desarrollo rural integral y de regularización de la tenencia y uso de la tierra, las cuales están también sujetas a un proceso de consenso nacional, en el cual participan las organizaciones que representan a las poblaciones indígenas.

### **2.3.1 Marco Legal**

Atendiendo al marco jurídico institucional y compromisos enunciados en los Acuerdos de Paz, se crea el Fondo de Tierras mediante el Decreto 24-99 del Congreso de la República de Guatemala. En efecto FONTIERRAS nace como una entidad descentralizada del Estado, a la cual se le otorga dentro de sus objetivos y funciones el estimular las actividades agrícolas y pecuarias, así como velar por el mejoramiento del nivel de vida de todos los habitantes del país, a través de la adopción de medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales en la forma más eficiente.

Estos esfuerzos deberán dirigirse a grandes sectores de la población guatemalteca, particularmente los pueblos indígenas integrados por campesinos y campesinas sin tierra o con áreas insuficientes, lo que dificulta el acceso a

mejores condiciones de vida en libertad, justicia, seguridad y paz para su desarrollo integral.

El Fondo de Tierras es una institución de naturaleza pública, participativa y de servicio, instituida para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible, a través de proyectos productivos, agropecuarios e hidrobiológicos.

La normativa legal que regula su creación y funcionamiento es la siguiente:

Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria México D.F., 6 de Mayo de 1996.

- Fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdo de Paz. Acuerdo Gubernativo 392-97, 14 de mayo de 1997. Su objetivo es promover el acceso de los campesinos a la tierra y se propone financiar la compra y arrendamiento de tierras, así como la formulación y ejecución de proyectos productivos.
- Comisión Paritaria Sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas. Formulación de propuesta, movilización social y cabildeo para la aprobación de la ley de Fondo de tierras.
- Ley del Fondo de Tierras. Decreto 24-99 y su Reforma del Congreso de la república de Guatemala, Descentralizado Autónomo y con personalidad Jurídica, 24 de Junio de 1999.
- Reglamento de la ley de Fondo de Tierras. Acuerdo Gubernativo 199-2000. 18 de Mayo de 2000.<sup>25</sup>

El Fondo de Tierras es la institución que tienen entre sus funciones generar condiciones institucionales, técnicas, financieras y organizativas que faciliten dar respuesta, en forma integral, a la problemática de acceso de los campesinos a la tierra, a través del programa de Acceso a la Tierra, así como mantener actualizados los programas de adjudicación derivados de

---

<sup>25</sup> (FONTIERRAS, 2010)

las disposiciones de los Decretos Número 1551, 60-70 y 38-71 a través del programa de Regularización de Tierras del Estado.

### **2.3.2 Estructura Orgánica y funcionamiento**

La estructura organizacional del Fondo de Tierras -FONTIERRAS-, está constituida de conformidad con el Decreto 24-99 Ley de Fondo de Tierras, artículo 9, de la manera siguiente:

Los órganos superiores del Fondo de Tierras, en su orden son: a. Consejo Directivo; b: Gerencia General, Subgerente General, Director de Acceso a la Tierra, Director de Regularización, Director de Regularización y Acceso a la Tierra de Petén, FONTIERRAS cuenta además con un cuerpo de asesores permanentes, y con las unidades administrativas y técnicas a nivel central y regional necesarias para el cumplimiento de los objetivos y funciones establecidas en la presente ley. El Consejo Directivo, a propuesta de la Gerencia General, establecerá dichas unidades y aprobará el reglamento de sus funciones<sup>26</sup>.

La Dirección del Programa de Acceso a la Tierra es la encargada de posibilitar obtener tierra en forma individual o colectiva, sea en propiedad o en arrendamiento.

La Dirección de Regularización es el órgano que tiene a su cargo conocer y resolver los procedimientos de regularización. Cumplir con el proceso de regularización de los expedientes relacionados con la adjudicación de tierras del Estado con base en lo preceptuado en los Decretos número 1551, 60-70 y 38-71 y sus reformas todos del Congreso de la república y así dar certeza jurídica a los campesinos y campesinas. La Dirección cuenta con coordinaciones, asesorías y unidades que cumplen funciones específicas, sirviendo de apoyo.

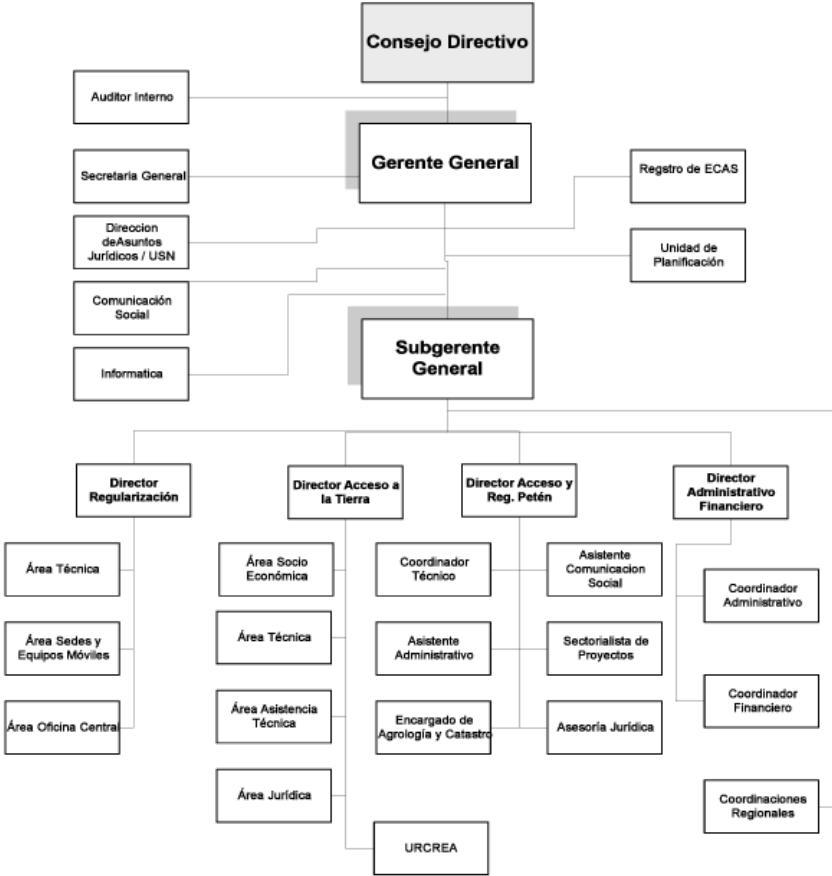
---

<sup>26</sup> (Congreso de la República de Guatemala, página 19, 1999)

La Dirección de Arrendamiento de Tierras está destinada a facilitar el acceso a la tierra a través del otorgamiento de créditos para arrendamiento de tierras y el desarrollo de proyectos productivos a corto plazo, enfocado a la población guatemalteca multiétnica, multilingüe y pluricultural, que vive en situación de pobreza y pobreza extrema, carentes de tierra o con tierra insuficiente.

**Cuadro 1  
FONTIERRAS  
Organigrama Institucional  
2011**

**ORGANIGRAMA FONTIERRAS**



Fuente:  
Página de internet <http://www.fontierras.gob.gt/wp-content/uploads/2010/05/fondo06.png>

### **2.3.3 Misión, Visión**

Así mismo, FONTIERRAS tiene la siguiente Misión y Visión:

#### *a. Misión*

En el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, con eficiencia, eficacia, transparencia, espíritu de servicio, enfoque intercultural y de género, el FONDO DE TIERRAS tiene la misión de facilitar a campesinos y campesinas, sin tierra o con tierra insuficiente, en forma organizada o individual, financiamiento para la compra o arrendamiento de tierras, proyectos productivos y asistencia técnica. Así también, regularizar la situación jurídica de los poseedores de tierras del Estado; y re adjudicar aquéllas que fueron entregadas irregularmente (Fondo Nacional de Tierras, 2010).

#### *b. Visión*

Como resultado de las acciones orientadas al cumplimiento de la Misión y Objetivos del Fondo de Tierras, existen; FAMILIAS CAMPESINAS Propietarias de tierra, la cual constituye el fundamento de su desarrollo social, cultural y espiritual; con alto grado de desarrollo humano e integradas a los procesos productivos, sociales, y políticos del país, en armonía y paz con la sociedad, la cual reconoce y respeta su identidad social y cultural. Son familias productoras con una creciente productividad y competitividad, que usan el suelo, el bosque, el agua y demás recursos naturales en forma sostenible. Tienen certeza jurídica sobre sus tierras, la cual es garantizada por el Estado y reconocida por la sociedad. Además cuentan con facilidades de acceso a crédito formal para financiar proyectos productivos y desarrollo comunitario (Fondo Nacional de Tierras, 2010).

### 2.3.4 Estudio realizado a FONTIERRAS a 5 años de su funcionamiento

El modelo de reforma agraria asistida por el mercado que se implementó a partir de 1997, tomando como base el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación agraria (ASESA), no ha sido la solución a los problemas de acceso a la tierra en Guatemala. No existe, voluntad política para redistribuir recursos en contextos oligopólicos, no se ha cumplido con varios de los aspectos contenidos en el ASESA como es el impuesto a tierras ociosas o subutilizadas, lo que ha impedido un incremento en la oferta de tierras. Se enumerarán algunos aspectos que han impedido un adecuado funcionamiento del mercado de tierras en Guatemala. Uno de los aspectos resaltados en el estudio realizado por Susana Gauster y Byron Garoz, *El modelo de Mercado y el Acceso a la Tierra en Guatemala 2002*, que demuestra la falta de voluntad política, es que nunca se instauró un impuesto a las tierras ociosas o subutilizadas, a fin de incrementar la oferta de tierras.

Se enumeran a continuación las deficiencias que según el estudio citado, ha mostrado el mercado de tierras en Guatemala:

- La deuda agraria asumida por los grupos que han accedido a la tierra, han quedado con imposibilidad de pago de la misma, debido la poca viabilidad de producir.
- Ante la ineficacia del mercado de tierras, el Banco Mundial plantea el arrendamiento<sup>27</sup> como la panacea para el acceso a la tierra del campesinado pobre, pero según la Coordinadora de ONG's y Cooperativas –CONGCOOP-, al no afectar factores estructurales, sigue siendo un paliativo con vigencia cortoplacista.

---

<sup>27</sup> Esta orientación es divergente de la definición que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas hace del derecho a la alimentación adecuada, en la que se resalta que para la realización de este derecho, el acceso físico y económico a la tierra es condición indispensable (Byron Garoz, 2005)

- Se privilegia al capital sobre la ciudadanía y esto trae como consecuencia la falta de respeto, protección y garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, principalmente de la población rural.
- En el tema de conflictos agrarios se privilegia garantizar un buen ambiente para atraer capital privado al medio rural, que solucionar la problemática agraria. En este caso también falta una legislación agraria integral, que incluya el derecho a la alimentación adecuada y los mecanismos para su efectiva protección.

La lógica de convertir al Estado en un ente puramente administrativo de las decisiones del mercado, en este caso del mercado de tierras, es contra indicado en una sociedad excluyente y verticalista, como la guatemalteca en la que no se promueven espacios efectivos de concertación y participación social.

Conclusiones del estudio:

- a. Burocracia: Es mucha la inversión de tiempo y económica por parte de los beneficiarios para la adquisición de tierra para encontrar tierras de acuerdo a los requisitos exigidos por FONTIERRAS. Esto hace inviable que algunos campesinos puedan realizar todo el proceso necesario. El proceso es burocrático y se burocratiza más como un mecanismo de defensa para ocultar la incapacidad económica de FONTIERRAS para atender la demanda.
- b. Anomalías Administrativas: Específicamente actos de corrupción por la contratación de entes privados<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Irregularidades en el FONTIERRAS: Durante la investigación realizada se realizaron varios señalamientos de corrupción por parte de los entrevistados:

- La existencia de empresas de asistencia técnica, en la cual trabajan o son propiedad de funcionarios y trabajadores del Fondo de Tierras y las cuales son impuestas a grupos de beneficiarios.
- Redes entre organizaciones acompañantes, dueños de fincas, funcionarios de CONTIERRA y el FONTIERRAS para beneficiar la compra de fincas.



- c. Sesgos para seleccionar a los beneficiarios: No califica cualquier familia sino únicamente quienes tienen acompañamiento de alguna organización o institución, aparte de muchos otros requisitos. Por otra parte a veces los estudios socioeconómicos no son objetivos pues se selecciona a personas que si tienen recursos y que sus condiciones no son precisamente del perfil que debería ser una persona beneficiada por FONTIERRAS.
- d. Entrega de Fincas de mala calidad: La mayor parte de fincas puestas en el mercado, son tierras que no generan rentabilidad productiva por lo que los terratenientes se deshacen de ella.
- e. Asimetría en la negociación: Solo un 20% de los beneficiarios reciben capacitación para la negociación por lo que muchos que no cuentan con acompañamiento y asesoría en la negociación lo cual les hace entrar en desventaja. Lo que reciben es orientación respecto al rango de precio de la tierra pero no queda claro qué papel juega el Fondo de Tierras directamente en la negociación.
- f. Uso del subsidio en muchos casos no es definido por los beneficiarios: el 59% de los casos no hicieron uso del subsidio lo que disminuye o minimiza la cantidad destinada a capital de trabajo y seguridad alimentaria.<sup>29</sup>
- g. Retraso en la entrega del subsidio: Que tiene como consecuencia el retraso de los proyectos productivos.
- h. Deserción: La que se ha dado porque no cuentan en las tierras con servicios básicos y porque no tienen capacidad de pago.
- i. Falta de información sobre las condiciones del crédito: No hay claridad sobre los intereses, el monto de la deuda, las formas de pago. Algunas

---

• Anomalías en la realización de los avalúos y la existencia de intermediarios en la compra de fincas, los cuáles cobran comisión y tiene relación con funcionarios del Fondo de Tierras. (Gauster, 2002)

<sup>29</sup> La insuficiencia en capital de trabajo trae como consecuencia que no tengan la capacidad de pagar la finca por deserción, migración etc. La insuficiencia en seguridad alimentaria trae como consecuencia que retrasa y obstaculizan el traslado y por lo mismo el inicio de los proyectos (Gauster, 2002)

veces el dato lo manejan directivos y otras ni siquiera ellos tienen esa claridad.<sup>30</sup>

- j. Debilidades en el estudio sobre proyectos productivos: El 48% menciona no haber participado en la definición de los proyectos productivos. Además se hizo un estudio de factibilidad de proyectos ANADET, que los consultores no toman en cuenta al hacer su análisis y en ninguno de los casos hay una consideración de los posibles mercados ni certeza de los precios que pueden manejarse.
- k. Falta de rentabilidad de los proyectos productivos: En esto intervienen varios factores como los mencionados anteriormente, es decir el atraso en la entrega de subsidios, la no participación de los beneficiarios en la definición de proyectos, el no contar con capital de trabajo ni para seguridad alimentaria, la mala calidad de la tierra, la falta de certeza en los mercados y los precios entre otros.
- l. Falta de mercados y canales de comercialización: En 56% de la muestra de grupos de beneficiarios no existían mercados.
- m. Seguridad alimentaria: La mayoría produce granos básicos pero FONTIERRAS asesora para el mercado de frutas y hortalizas para el mercado interno y la agro exportación, un mercado dudoso que pone en riesgo la seguridad alimentaria.
- n. Problemas en la adjudicación de las empresas de asistencia técnica y su desempeño: El 89% de los grupos de la muestra no participaron en la selección de la empresa de asistencia técnica y se ha generado una serie de dificultades; en muchos de los casos no hablan el idioma maya de los beneficiarios lo que causa dificultades de comunicación; no hay uniformidad en la asistencia pues mientras en algunos casos se brinda asistencia permanente, en otros se cuenta con una semana cada mes y en otras

---

<sup>30</sup> (35.3% no sabían bien ese dato), los plazos (45.8% no contaba con información exacta), intereses (47.3% no tenían información exacta sobre los intereses) etc. Por otro lado, indica que muchos grupos principalmente están interesados en el acceso inmediato a la tierra, y no tanto en las condiciones de su compra.

solamente una vez al mes; la asistencia se maneja con la filosofía de “aprender haciendo” o “echando a perder se aprende” lo que genera significativas pérdidas para los grupos beneficiarios, La asistencia es dirigida únicamente a la producción agropecuaria y forestal sin miras a un desarrollo rural integral; las empresas contratadas funcionan como negocio sin proyección social ya que no son supervisadas por FONTIERRAS. Los beneficiarios en el 100% de los casos no cuentan con recursos para pagar la asistencia técnica a partir del segundo año. En este tema se concluye que la asistencia técnica no es profesional porque no les garantiza absolutamente nada y funciona como negocio únicamente con pérdidas para los beneficiarios.

- o. Pago de la deuda: Los que logran pagar la deuda completa, les corresponde después parcelar la finca. En su mayoría las fincas no son de tierra de buena calidad lo que no permitirá a los beneficiarios salir de la pobreza o pensar que lograrán alcanzar un desarrollo rural integral. Son muy pocos los grupos que se considera que pueden lograr desarrollo.
- p. Falta de atención a la equidad de género: Aunque en lo discursivo y lo teórico se diga que se atiende este factor, en la práctica se constata que no es cierto porque las juntas directivas están integradas por hombres y en las asambleas las mujeres no tienen ni voz ni voto.

Además de todo lo mencionado, dos aspectos fundamentales “limitan el impacto del Fondo: El presupuesto a su disposición y la falta de las condiciones para un mercado de tierras funcional, en donde particularmente destaca la limitada oferta” (Gauster, 2002).

El estudio también concluye que a pesar de que en una carta de Robert L.Thompson, Director Rural Development Department del Banco Mundial, dirigida a Rafael Alegría de la Vía Campesina, respondiendo a una “petición a una reforma

agraria” el 18 de enero del 2001, manifestó que estaban conscientes que el mercado de tierras era una opción más para el acceso a la tierra, que no sustituía leyes que pudieran generar la expropiación de tierras a terratenientes, que debía tomarse en cuenta las particularidades de cada país y no tomar recetas globales; sin embargo en la práctica el Banco Mundial está a favor del mecanismo del mercado de tierras y no toman en cuenta la situación generada en la época del conflicto, no consideran que deba priorizarse a los desmovilizados, cuando son estos los que tienen suma necesidad de asentarse en alguna tierra. Se sigue trabajando en los contextos pos-conflicto como si fuera “desarrollo común y corriente”, pasando por alto las particularidades de los procesos de Paz.

Siendo el mercado de tierras el mecanismo adoptado por Guatemala como respuesta a procesos globalizados, es importante conocer cuál ha sido el papel de FONTIERRAS posterior al estudio de CONGCOOP a través del estudio de caso de la Finca Salvador Xolhuitz y las condiciones de vida de estas familias campesinas. Se tratará a manera de referencia otros dos estudios de caso.

### **CAPITULO 3**

#### **ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD INSTITUCIONAL DE FONTIERRAS PARA EL DESARROLLO DE SU MANDATO**

##### **3.1 FONTIERRAS frente a la Demanda de tierra.**

Determinar con datos exactos cual es la demanda de tierras en Guatemala no ha sido fácil. La demanda puede establecerse desde diferentes criterios que no permiten unificar un dato absoluto de la demanda. Para establecerla se pueden tomar en cuenta todas las familias del área rural que no cuentan con el recurso de la tierra, o solamente quienes específicamente se han organizado y han demandado su necesidad.

El estudio de FAO-Banco Mundial (1998) sobre mercado de tierras en Guatemala plantea que la demanda potencial puede estar compuesta por: a) la población campesina carente de tierra, b) la población campesina con tierra en forma limitada, c) propietarios medianos y grandes d) inversionistas nacionales e internacionales (CEPAL, 2000)<sup>31</sup>.

Es por ello que no se encontraron datos exactos que revelen la demanda específica de tierras en Guatemala. Lo que existen son estimaciones que permiten arribar a que la demanda de tierras en Guatemala es muy alta en relación a los mecanismos dispuestos para satisfacerla.

**Cuadro 2**  
**Porcentaje de la Demanda de tierras insatisfecha por quinquenio**

AÑO	% RESPECTO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA		
	% DEMANDA	% DEMANDA INSATISFECHA	
	(A)	(B)	(B) (A)
2000	6.42	6.27	99.15
2005	6.39	5.85	91.53
2010	6.36	5.14	80.86
2015	6.32	4.52	71.43
2020	6.29	3.97	63.11
2025	6.26	3.49	55.75
2030	6.22	3.07	49.25

Fuente: (Gauster, 2002).

Con base en la estimación presentada, se considera que la demanda no será satisfecha en las condiciones en las que se desarrolla FONTIERRAS

<sup>31</sup> La AID (1982) en Guatemala realizó hace más de 10 años una investigación y estimó sobre la base de la existencia de campesinos que la demanda de tierra estaba constituida por 309 119 familias. El mencionado estudio calculó, considerando el crecimiento de la población del período 1982-1998 menos las familias atendidas con dotación de tierras por el gobierno y otras agencias desde esa fecha a la actualidad, que la cifra se ubicaría en el rango de 400 a 450 000 familias. El fideicomiso “Fondo de Tierras”, que asumió la función de facilitar el acceso a este recurso a campesinos carentes, identificó en forma parcial y preliminar 55 227 familias demandantes (septiembre de 1998) (CEPAL, 2000).

actualmente. Además en estos datos se proyecta la demanda de tierra de campesinos organizados y si a eso se agregan las persona que no están organizadas y no han presentado su solicitud, la demanda es mucho mayor.

Según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria 2005, hay una población rural sin tierra de 5.347,266 que equivale a un aproximado de 891,211 familias.

Los datos de la Dirección de Acceso a la Tierra y de Arrendamiento de Tierra del Fondo de Tierras a 2011, identifica a 285,000 familias que requieren financiamiento para compra o arrendamiento de tierra.

FONTIERRAS a 12 años de vigencia ha beneficiado a través del programa de Acceso a la Tierra a 19,968 familias.

Otro factor que agrava las condiciones de la familias campesinas en relación al acceso a la tierra es que la demanda no forzosamente, como ya mencionó, está compuesta por familias campesinas, también hay otros sectores interesados en adquirir tierra. En los últimos años la tierra vuelve a ser acaparada por sectores de poder, esta vez por grandes empresas transnacionales y nacionales. Debido al incremento en los precios del petróleo y la relevancia que en este caso ha tomado la producción de biocombustibles, grandes porciones de tierra están siendo adquiridas por estos empresarios en Petén, Ixcán e Izabal para el cultivo de la palma africana y la producción de biocombustibles.

Quiere decir que a la demanda ya existente se suma la demanda por despojo de tierras nuevamente a los campesinos.

Geovanny Tzin, coordinador de la Mesa de Tierra del Sur de Petén, señaló que el auge del cultivo de palma africana ha conllevado a la desaparición de comunidades en esa región, poblaciones enteras, forzadas por la pobreza o

en algunos casos coaccionadas, han decidido vender sus tierras. Igualmente distintos representantes de organizaciones campesinas y expertos indicaron que desde 2003 la tierra se estaba volviendo a concentrar como resultado de la producción de biocombustibles y del desarrollo de proyectos de minería e hidroelectricidad (Schutter, 2010:p.16). Esto muestra que los campesinos están en total desventaja de adquirir tierra.

Una vez más la población campesina es relegada de sus derechos. Ante su situación socioeconómica no están en posibilidades de ser sujetos beneficiarios de estas tierras. Las empresas con grandes capitales anulan las posibilidades de los campesinos de participar en el mercado de tierras. Las condiciones son totalmente asimétricas donde unos cuentan con grandes capitales y otros están sujetos a la precariedad del crédito que pueda otorgarles o no FONTIERRAS. Por su parte FONTIERRAS cada vez cuenta con menos recursos para dar respuesta a la demanda real de tierras, según lo expresaron los entrevistados<sup>32</sup>.

Factores muy importantes a tomar en cuenta es que la función de FONTIERRAS se limita a una intermediación en la negociación formal y al otorgamiento del crédito. Quienes ubican que fincas están en posibilidades de ser adquiridas, son los campesinos. Son ellos quienes realizan los primeros acercamientos, constatan si el dueño estaría en disposición de vender y tienen una idea primaria del costo de la misma. Ya con esa información se dirigen a FONTIERRAS y dan la información para que se inicien los estudios técnicos, valor de la tierra, el crédito y todo lo que conlleva.

---

<sup>32</sup> Entre 1998 y 2008 el Programa de acceso a la tierra de FONTIERRAS proporcionó un total de 668 millones de quetzales en créditos y 396 millones en subsidios. En este período se distribuyeron 90.412 hectáreas entre 19.178 familias. El Relator Especial señala que en comparación con la situación de 2005, los resultados de FONTIERRAS parecen haber sido muy limitados entre 2006 y 2008, con una redistribución de solo 4.236 hectáreas a 909 familias. De un total de fincas distribuidas entre 1998 y 2008, en el período 2006-2008 se distribuyeron solamente 12 y al parecer quedan mas de 900 expedientes por tramitar (Schutter, 2010:p.16).

En general las tierras que se logran no son las mejores y aptas para los cultivos que desearían las familias campesinas pero son las que están disponibles ya que las mejores tierras están acaparadas por grandes empresas tanto nacionales como transnacionales. Además tampoco hay una garantía de obtener los mejores precios. A partir de los casos que se citan en esta investigación las familias campesinas no son beneficiadas con los precios sino que el dueño es el que se asegura de vender su tierra al mejor precio.

### **3.2 Capacidad de respuesta y principales dificultades**

#### **3.2.1 A nivel técnico**

Respecto a la capacidad y dificultades técnicas cabe mencionar que a lo interno de la institución consideran que hay suficiente capacidad técnica por la experiencia que han adquirido y porque hay “expertos”, funcionarios que cuentan con 5 y 8 años de experiencia en el área técnica de FONTIERRAS. Sin embargo en opinión de entrevistados externos no hay capacidad técnica puesto que siguen muchas deficiencias principalmente en la asesoría, además de los testimonios y la investigación documental, se comprueban tales deficiencias puesto que en muchos casos las comunidades no han logrado salir de las deudas porque los proyectos implementados no han sido productivos y en los casos que se ha logrado no ha sido por la intervención de FONTIERRAS sino por la organización de las comunidades campesinas.

Según la ley los técnicos de FONTIERRAS deben residir en la comunidad mientras den su asesoría, pero en cambio los que han estado, llegan por momentos y se van. En otros casos han hecho la labor de “coyotes” (intermediarios) tanto en la compra de tierras como en la compraventa de cultivos, función que no les corresponde. Las actitudes de algunos empleados y funcionarios de FONTIERRAS han fomentado la falta de transparencia a lo interno de la organización campesina y en el manejo de los recursos, como



consecuencia la colectividad no funciona, mas bien se destruye, razón por la cual la tierra y la deuda se fraccionan<sup>33</sup>.

Adicionalmente, la situación actual de cómo se maneja el crédito provoca en ocasiones que las familias campesinas desistan de seguir adelante en el proceso. Las familias empiezan a pagar su crédito a partir de que se implementan los proyectos productivos o partir del 4to. año después de adquirida la deuda<sup>34</sup>. Sin embargo, esto no es suficiente porque no hay un tiempo de espera para ver la rentabilidad o productividad de los proyectos, si esto no se logra, igual deben de empezar a pagar su deuda. Es por eso que se agravan sus condiciones porque se ven en la necesidad de utilizar sus montos de seguridad alimentaria o inversión de los proyectos para pagar la deuda y la tierra está sin producir.

Otra problemática es que la ley de FONTIERRAS, deja bien establecido los criterios técnicos para tener acceso a la tierra por parte de campesinos individuales o familias colectivamente organizadas, pero en la práctica no se está aplicando la ley como se debe. Por ejemplo, la ley permite que los campesinos se organicen de acuerdo a la forma que mas les convenga, pero se conoce que la exigencia de organización por parte de FONTIERRAS es la de Asociación, en donde al final la Junta Directiva, es la que usurpa funciones y queda instaurada como gobierno de la comunidad<sup>35</sup>.

Hasta la fecha, al menos en el departamento de Retalhuleu a donde corresponden uno de los casos estudiados, y por citar otro caso en Suchitepéquez (Finca Zona Miramar) las adjudicaciones de tierra a grupos campesinos, no han sido exitosas, porque pareciera que los grupos

---

<sup>33</sup> Representante grupo minoritario Finca Salvador Xolhuitz

<sup>34</sup> Esto se estableció así en el art. 35 de la Ley de FONTIERRAS considerando que era tiempo prudente para haber desarrollado un proyecto productivo y que las familias pudieran pagar su deuda.

<sup>35</sup> Raúl Pappa Asesor Regional COPREDEH, Suchitepéquez y Retalhuleu

beneficiados por FONTIERRAS, tienen como denominador común, el hecho de polarizarse y enfrentarse por diferencias en la administración o en la toma de decisiones.

### **3.2.2 A nivel Político**

Siendo el tema agrario uno de los temas más álgidos en Guatemala, definitivamente tiene que existir un componente político que condiciona los avances o no de FONTIERRAS lo que está ligado a la asignación presupuestaria en el Presupuesto General de la Nación.

Hay que tomar en cuenta que por ser una institución descentralizada, dependerá siempre de la voluntad política de autoridades del gobierno central, no depende de la institución en sí, depende de quien la dirija y de su posicionamiento con el gobierno que ostente el poder. Durante el gobierno del presidente Alfonso Portillo hubo intentos de fortalecer el sector público agrario, con la creación de la Secretaria de Asuntos Agrarios. Durante esta época se pretendió crear una institucionalidad acorde para atender el tema agrario, sin embargo no se logró y durante el gobierno del presidente Oscar Berger se revirtieron estas acciones.

Adicionalmente existe la problemática de que en el Consejo Directivo de FONTIERRAS hay representantes del empresariado del agro y de las organizaciones campesinas e indígenas del país. Esta combinación de actores es uno de los factores que agudiza la situación porque unos quieren vender y otros comprar y se deja del lado el fin, que es beneficiar a las familias campesinas.

### **3.2.3 A nivel Económico**

En cuanto al presupuesto de FONTIERRAS se concluye en el estudio de CONGCOOP que bajo las condiciones actuales el FONTIERRAS no tiene mayor

influencia en el incremento del acceso a la tierra, el impacto en la compra de tierras será insignificante. Sin Fondo de Garantías (tomando como demanda las personas que no tienen acceso a la tierra y las que tienen acceso o son propietarios de una extensión menor de una cuerda), según sus estimaciones en el año 2006 se cubriría a un 1.16 % de la demanda. Con el Fondo de Garantías en los próximos años, se llegaría a satisfacer entre el 1.80 % y el 2.0 de la demanda, lo cual de igual manera implicaría que por el crecimiento poblacional, la presión de la demanda de tierra continuaría creciendo año con año. De esta manera no es posible lograr un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, tal como una “reforma agraria”, aún esta sea asistida por el mercado.

En las entrevistas realizadas, y los datos recabados, se coincide en que el presupuesto es muy limitado. Analizando el presupuesto de 2005 a 2009 se ven variaciones significativas entre cada presupuesto vigente, pero es más evidente la disminución del mismo en 2009 de acuerdo al cuadro siguiente:

**Cuadro 3**  
**PRESUPUESTO ANUAL FONTIERRAS**

AÑO	PRESUPUESTO VIGENTE	INGRESOS PERCIBIDOS	TOTAL PRESUPUESTO X AÑO
2005	Q 255,173,203.00	Q 178,344,495.51	Q 433,517,698.51
2006	Q 126,296,708.00	Q 105,005,537.08	Q 231,302,245.08
2007	Q 139,823,118.00	Q 18,367,510.13	Q 158,190,628.13
2008	Q 203,085,543.00	Q 189,977,906.29	Q 393,063,449.29
2009	Q 41,251,650.00	Q 12,378,735.26	Q 53,630,385.26
2010	Q 36,828,681.00	Q 9,258,818.15	Q 46,087,499.15

Fuente: Elaboración propia con datos de Memorias de Labores de FONTIERRAS

De hecho la vigencia de FONTIERRAS con el aporte presupuestario del gobierno era únicamente para 10 años. Los entrevistados informaron que a partir de 2009 ya no se le asignó presupuesto. FONTIERRAS dejó de percibir financiamiento del Estado; ni la cooperación internacional ni el presupuesto otorgará más fondos para garantizar créditos a los campesinos. De este modo, esta institución ha empezado con un programa de arrendamientos y su presupuesto está en función de ello. Ante esto, algunas organizaciones proponen dotar más presupuesto al FONTIERRAS, mientras otros creemos que esta institución está colapsada (Tánchez, 2010).

Mediante el Decreto 7-2010 se contempló nuevamente la asignación presupuestaria para el FONTIERRAS porque es una reforma al Decreto 24-99, quedando así: “Artículo 26. Financiamiento. El Estado asignará anualmente los recursos financieros para el sostenimiento, funcionamiento e inversión del Fondo de Tierras, a partir del Ejercicio Fiscal 2010. El Consejo Directivo de FONTIERRAS, deberá presentar anualmente al Organismo Ejecutivo por intermedio del Ministerio de Finanzas Públicas, la programación de los recursos requeridos para inversión y funcionamiento para su aprobación y asignación respectiva en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, de cada uno de los ejercicios Fiscales” (Ley del Fondo de Tierras).

En los datos de Memorias de Labores aparecen los presupuesto asignados y que se mostrarán en la tabla anterior. Aquí se pudo establecer que la institución cuentan con algunos fondos provenientes de los subsidios, que les permiten adquirir entre 3 y 5 fincas durante un año.

#### **3.2.4 A nivel Legal**

En opinión de los funcionarios entrevistados hay limitaciones legales. El problema es que existen inconsistencias que permanecen en el proceso, como la falta de certeza legal y jurídica de la tierra. El marco jurídico que regula el acceso a tierras

instituye el reconocimiento legal de la propiedad y la posesión de los bienes, en este caso de la tierra, y adicionalmente define las condiciones y los límites de la acción legal, así como los procedimientos para adquirirlos.

De acuerdo con la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Civil vigente, los bienes se agrupan en inmuebles y muebles. Entre los inmuebles se incluyen las fincas y terrenos rurales. Tres aspectos jurídicos son importantes de considerar con relación al acceso a tierras rurales: el derecho formal, el derecho consuetudinario y la seguridad jurídica.

En el derecho formal y la propiedad de los bienes, en la Constitución Política de la República de Guatemala reconoce y garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona, que puede disponer de sus bienes de conformidad con la ley. Asimismo prohíbe la confiscación y la limitación del derecho por motivos políticos.

El Código Civil establece que aquellos bienes que no pertenecen al dominio del poder público se regulan por el derecho privado. Así se supone que tanto las persona físicas como jurídicas pueden adquirir inmuebles, limitados sólo por la ley. Se reconoce que existe la propiedad individual cuando el titular del derecho es una sola persona física o jurídica, y la copropiedad consiste en que un bien o derecho pertenece pro indiviso a varias personas, que pueden ser físicas o inclusive pueden ser también jurídicas.

Los obstáculos legales para concretar la regularización es que no cuentan con un Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras entregadas por el Estado, que data del año 2001, en el cual se requieren un sin número de requisitos legales para que los beneficiarios puedan conformar su expediente administrativo que les abre la posibilidad a regularizar la posesión ejercida<sup>36</sup>,

---

<sup>36</sup> Funcionarios de Fontierras entrevistados

Por otra parte en la ley se contemplaron algunas estrategias importantes por ejemplo la organización de las familias para comprar tierra a un precio razonable y por supuesto considerando tierra apta para producir y la asistencia técnica facilitaría este proceso. Se consideró que en estas condiciones las familias tendrían acceso al desarrollo. Sin embargo la realidad se mostró muy diferente.

Las cifras demuestran que las familias campesinas al 31 de diciembre de 2002 mostraban una deuda de Q334.0 millones que equivale al 74% de lo erogado por el Estado y que se han gastado Q114.0 millones en subsidios directos equivalentes al 26% del total gastado (Ciudadana, 2005). Las razones tienen que ver con que las fincas se adquirieran a un valor superior al real, porque en realidad las familias campesinas no ponen su atención en el valor de la tierra puesto que quedan con la impresión de que la deuda con el dueño de la tierra “la paga FONTIERRAS” o en todo caso el Estado. Esto facilita que los propietarios fijen precios sobrevaluados por la tierra ya que las familias campesinas con la ilusión de adquirir la tierra deciden iniciar el proceso, sin haber tomado en cuenta lo que representa el precio en relación a la productividad que se puede generar de la misma.

### **3.3 Deuda Agraria**

En Guatemala la deuda agraria la constituye la deuda contraída por las familias campesinas, producto de los créditos adquiridos en FONTIERRAS para la compra de fincas. Las familias que han contraído deuda son 19,968 que conforman un total de 257 grupos para igual número de fincas. La deuda agraria a finales de 2010 ascendía a un total de Q379,803,000.00<sup>37</sup>. Para bajar la deuda FONTIERRAS estableció la Política de reactivación productiva que condonó los

---

<sup>37</sup> El crédito viene acumulado desde 1997, año en que se constituyó el Fideicomiso del Fondo de Tierras (Dirección de Acceso, Gestión y Desarrollo del FONTIERRAS).

intereses y pago por mora a fincas cuyo cobro no ha pasado a trámite judicial. Esta política venció el 31 de diciembre de 2011. De esta cuenta 26 fincas fueron beneficiadas con la condonación de intereses y mora<sup>38</sup>. En total hay 117 fincas pagadas y 150 que se encuentran pendientes de pago.

Con la aplicación de esta política no se resuelve la situación de la deuda agraria para las familias puesto que la mala calidad de la tierra<sup>39</sup>, la falta de asesoría técnica adecuada, la ausencia de capital para el establecimiento de proyectos productivos, la falta de acceso a mercados y la carencia de infraestructura y servicios adecuados para las fincas, sigue vigente. Por lo tanto la deuda por los intereses y mora se harán presentes nuevamente.

Según Plataforma Agraria son varias las fincas en las que se han tenido malas experiencias y la situación los mantiene en las mismas condiciones de pobreza sumado ahora el endeudamiento. Entre ellas se pueden mencionar las fincas: Buenos Aires, ubicada en el municipio de Taxisco, Santa Rosa, Nueva Esperanza en Cuilapa, Santa Rosa, Buenos Aires en San Pablo San Marcos, Zona Miramar en Santa Bárbara Suchitepéquez.

Una de las demandas de Plataforma Agraria y otras organizaciones campesinas al Estado, es la condonación de la deuda agraria. La propuesta plantea que el Fondo de Tierras, emita un punto resolutivo para rebajar en un 75% las deudas contraídas por las comunidades y reestructurar los contratos a partir de los acuerdos del pago del 25% restante. A pesar de las reiteradas demandas y manifestaciones, esto no ha sido prioridad en las agendas gubernamentales.

---

<sup>38</sup> Memoria de labores Fontierras 2010.

<sup>39</sup> Al menos el 56% de las fincas tienen tierra de mala calidad según la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas

## CAPITULO 4

### EFFECTOS E IMPACTO DEL APOYO DE FONTIERRAS EN COMUNIDADES ASISTIDAS

#### 4.1 Contexto de los casos de estudio

En la costa sur de Guatemala y específicamente en el suroccidente, se encuentra el departamento de Retalhuleu. En este departamento la mayor parte de la población es indígena y su principal fuente de trabajo es la agricultura. La mayoría de la población en la costa sur occidental se encuentra en situación de pobreza. El municipio de Nuevo San Carlos registra según datos de SEGEPLAN un índice de pobreza de 75.9. Se concentran en esta zona parte de los suelos más fértiles del país por lo tanto se constituye como una de las zonas más productivas en cuanto a agricultura y ganadería.

**Cuadro 4**  
**Situación de Pobreza**  
**Departamento de Retalhuleu**  
**2011**

DEPARTAMENTO	TOTAL DE POBLACION	POBLACION EN POBREZA	POBLACION EN POBREZA EXTREMA	POBLACION EN POBREZA NO EXTREMA	POBLACION QUE NO ESTA EN POBREZA
Retalhuleu	273,328	137,771	25,969	111,802	135,557

Fuente: Elaboración propia con datos de ENCOVI 2006

MUNICIPIO	INDICE DE POBREZA	INDICE DE POBREZA EXTREMA
Nuevo San Carlos	75.9	23.1



En la parte Sur-oeste de la República de Guatemala en el Altiplano de la República se encuentra el departamento de Quetzaltenango, es uno de los principales centros de distribución de productos agrícolas. El municipio de El Palmar es uno de los municipios que limita al sur. La composición de la población es 40% a nivel urbana y 60% a nivel rural. Es un lugar de atractivos turísticos, con gran concentración de comercio artesanal, se dedican también al cultivo y a la crianza de ganado. Quetzaltenango registra un índice de pobreza de 43.9 y el municipio de El Palmar registra un índice de pobreza de 77.7.

**Cuadro 5**  
**Situación de Pobreza**  
**Departamento de Quetzaltenango**  
**2011**

<b>DEPARTAMENTO</b>	<b>TOTAL DE POBLACION</b>	<b>POBLACION EN POBREZA</b>	<b>POBLACION EN POBREZA EXTREMA</b>	<b>POBLACION EN POBREZA NO EXTREMA</b>	<b>POBLACION QUE NO ESTA EN POBREZA</b>
<b>Quetzaltenango</b>	<b>735,162</b>	<b>323,403</b>	<b>74,197</b>	<b>249,206</b>	<b>411,759</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de ENCOVI 2006

<b>MUNICIPIO</b>	<b>INDICE DE POBREZA</b>	<b>INDICE DE POBREZA EXTREMA</b>
<b>El Palmar</b>	<b>77.7</b>	<b>24.5</b>

Las situaciones de mayor conflictividad agraria reportada en la Comisión Presidencial de Derechos Humanos, COPREDEH, se concentran en los departamentos de: Retalhuleu, San Marcos, Izabal, Alta Verapaz y Petén. Y con menores casos de conflictividad agraria Quetzaltenango, Jutiapa y Jalapa. Este dato creó el interés de centrar la investigación en dos casos uno con altos índices

y otro con bajos índices de conflictividad agraria. En los Departamentos de Retalhuleu y Quetzaltenango específicamente dos casos que han sido asistidos por FONTIERRAS.

**Cuadro 6**  
**COPREDEH**  
**Reporte de Conflictos Agrarios**  
**2011**



Fuente: Elaboración propia datos del Departamento de Análisis y Mediación de Conflictos COPREDEH

## **4.2 Estudio de caso: Situación de la comunidad campesina en la Finca Salvador Xolhuitz**

La Finca Salvador Xolhuitz, se ubica en el municipio de Nuevo San Carlos en Retalhuleu. Para analizar el caso es necesario empezar citando lo que dice la ley respecto a la organización de las familias campesinas para ser sujetas de crédito con la finalidad de adquirir una finca.

De acuerdo al inciso e) artículo 5 del Reglamento General de Crédito del Fondo de Tierras para aplicar al crédito debe “Asumir por escrito el compromiso de que para el momento de la negociación del precio de compra o arrendamiento de tierras, *los grupos organizados deberán estar legalmente constituidos* y acompañar la documentación idónea que corresponda”. A criterio del delegado de COPREDEH en Suchitepéquez, la ley de FONTIERRAS, deja bien establecido los criterios técnicos para tener acceso a la tierra por parte de campesinos individuales o colectivamente organizados.

La ley permite que los campesinos se organicen de acuerdo a la forma que más les convenga, pero se conoce que la exigencia de organización que pide FONTIERRAS es la de asociación, en donde al final la Junta Directiva, es la que usurpa funciones y queda instaurada como gobierno de la comunidad. Eso quiere decir que para aplicar a un crédito los campesinos deben formar una asociación legalmente establecida. A la junta directiva de esta asociación se le confieren todos los poderes para negociar.

En este caso que se cita a continuación, FONTIERRAS dio trámite a la solicitud de un grupo de campesinos que tuvieron que organizarse en una asociación, como es requisito, para aplicar al crédito que les permitiera adquirir una finca. Este ha sido uno de los factores negativos para adquirir tierra a través de FONTIERRAS porque pareciera que los grupos beneficiados por FONTIERRAS, tienen como denominador común, el hecho de polarizarse y enfrentarse por

diferencias en la administración o en la toma de decisiones a criterio del delegado de COPREDEH. Esta afirmación es respaldada por el representante de uno de los grupos de familias campesinas, afirmando que la colectividad de la asociación destruye. Salvador Xolhuitz, como se mencionó, es una finca ubicada en el municipio Nuevo San Carlos, Retalhuleu. En el 2005, varias familias campesinas del departamento de Retalhuleu se organizaron y fueron agrupadas para ser sujeto de un crédito de FONTIERRAS. Inicialmente el grupo se conformó con familias de los municipios de San Felipe, Santa Cruz Muluá, Asintal, Génova Costa Cuca y algunos ex colonos de la misma finca, por lo tanto un grupo bastante heterogéneo.

El único objetivo del grupo era adquirir tierra para trabajarla y que fuera fuente de su sustento familiar, así como generadora de condiciones para lograr su desarrollo económico-social. Este grupo, conformado por 89 familias formaron una asociación con representación y obtuvieron el crédito del Fondo de Tierras para comprar la finca Salvador Xolhuitz.

Desde el inicio de las gestiones se hicieron presentes las primeras diferencias dentro del grupo, seguida de muchas más hasta la fecha. Las familias se organizaron conformando la Asociación de Desarrollo Integral Santa Cruz (ADISC). Esta asociación compró la finca con un crédito de FONTIERRAS en nombre de los 89 beneficiarios. La compra se hizo a través de un contrato de promesa de compra-venta. El propietario de la finca en mención, fijó el precio para la venta a la Asociación. Cuando estaba por celebrarse el contrato de compra-venta, FONTIERRAS informó que la finca contaba con un excedente de aproximadamente 800 cuerdas. Esto a solicitud del propietario.

Con esta solicitud se renegoció la finca incrementando el precio en quinientos mil quetzales. La renegociación se realizó entre el propietario y la ADISC, incluyendo el excedente del precio y generó condiciones nuevas en la negociación, entre ellas, que de los quinientos mil quetzales debía pagarse, igualmente a solicitud del

propietario el pasivo laboral a los ex colonos de la finca. Esta primera situación se consideró por parte de algunas familias como anomalía, cuando ya se había establecido un precio, también el hecho de que con el incremento el propietario buscaba pagar parte de su deuda conformada por el pasivo laboral de los ex colonos. Esto fue aceptado y comunicado por FONTIERRAS a la Asociación.

No hay que olvidar que los ex colonos eran *arte y parte* al ser también beneficiarios. El propietario decidió, con el conocimiento de FONTIERRAS y de acuerdo con la ADISC, cargar esa deuda a las familias campesinas beneficiarias incrementándoles a los mismos, el precio de la finca. Las nuevas condiciones de la negociación no aparecen en las cláusulas de la promesa del contrato de compra-venta, lo que generó desconfianza de un grupo de los beneficiarios y el punto de partida del conflicto que se generó.

El grupo empezó a trabajar, como está establecido en la normativa de FONTIERRAS, con el acompañamiento técnico del Fondo, sin que eso representara progreso para los beneficiarios. La desconfianza por los malos manejos por parte de la ADISC y las debilidades demostradas por el acompañamiento técnico de FONTIERRAS, acrecentaron las diferencias entre el grupo de beneficiarios lo que provocó un rompimiento entre los mismos y la afirmación de la existencia de un conflicto. 16 familias manifestaron su inconformidad con el manejo de la asociación. A este grupo de 16 familias se le denominó “grupo minoritario”. El resto que corresponde a 73 familias se le denominó “grupo mayoritario”.

El grupo minoritario encaminó sus esfuerzos al trabajo en sentido comunitario. Al confirmar la debilidad de la asesoría técnica de FONTIERRAS se organizaron para impulsar proyectos productivos agrícolas al margen de los servicios técnicos de FONTIERRAS. Producen y venden su mercadería empaquetada. Adquirieron una bomba de agua para sus casas y un proyecto de riego de huertas familiares. Parte del crédito que les otorgó FONTIERRAS debía ser destinado a capital de

trabajo y estaba sin utilizar para destinarlo directamente al pago de la deuda por la adquisición de la finca, pero por las desconfianzas ya mencionadas por parte del grupo y algunos señalamientos de corrupción contra funcionarios de FONTIERRAS, se polarizó a los grupos. Ese capital ascendía a 16 mil quetzales por cada familia, y ADISC se vio afectada al no poder hacer uso de estos recursos.

Con relación a los proyectos productivos, en opinión de integrantes del grupo minoritario, la asesoría técnica para la productividad no ha sido efectiva debido a que ha llegado personal no calificado, que desconoce el contexto agrícola y económico de la región, han llevado productos que no son nativos del lugar que no prosperan. También puede mencionarse la falta de transparencia en la contratación del personal técnico de FONTIERRAS mismos que no tienen compromiso ético ni profesional.

Por ejemplo, según la ley los técnicos de FONTIERRAS deben residir en la comunidad mientras den su asesoría, pero en cambio los que han estado, llegan por momentos y se van; en algunos casos han hecho la labor de coyotes (intermediarios) tanto en la compra de tierras como en la compraventa de cultivos, función que no les corresponde. Las actitudes de algunos empleados y funcionarios de FONTIERRAS han fomentado la falta de transparencia a lo interno de la organización campesina y en el manejo de los recursos. El grupo mayoritario utiliza el servicio técnico de FONTIERRAS pero no tienen mayores resultados.

La ADISC, que quedó dentro del grupo mayoritario, vende la mercadería sin procesarla, lo cual hace el producto poco rentable y no genera los ingresos necesarios para mejorar los niveles de vida de los beneficiarios. En opinión de los beneficiarios del grupo minoritario, en el caso de la finca existió un fideicomiso en el crédito, mismo que sirvió para el pago de la finca y otra parte para el capital de trabajo, en este último no hubo transparencia en la repartición, además no existió asesoría en la inversión del capital, que en lugar de ser productivo muchas

personas lo invirtieron en muebles por ejemplo. FONTIERRAS no fiscaliza esta inversión, por lo que no se manifiestan mecanismos que garanticen su buen uso.

En este caso los beneficiarios invirtieron su capital de trabajo sin resultados positivos y no cuenta con proyectos productivos. Ambos grupos buscaron aliados para fortalecerse. El grupo minoritario encontró apoyo en la organización campesina KABAWIL<sup>40</sup>, entre otras organizaciones, para mejorar sus parcelas. Con el apoyo de un diputado del partido URNG y la intervención de instituciones como la Secretaría de Asuntos Agrarios, la Procuraduría de Derechos Humanos y FONTIERRAS, instalan una mesa de diálogo.

Simultáneamente la ADISC gestionó un trámite administrativo ante FONTIERRAS en donde por medio de un acta de Asamblea General, justificó la depuración del listado de beneficiarios. El 10 de junio de 2009, en una reunión convocada por las instituciones mencionadas la ADISC aprovechó la convocatoria para notificar la expulsión del grupo minoritario del listado de beneficiarios que contaba con la aprobación de FONTIERRAS. El grupo menor conforma una asociación denominada ACROS y con el apoyo de KABAWIL y otras organizaciones, interpone un recurso extraordinario de amparo ante la providencia administrativa de FONTIERRAS.

El Juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo, emite un amparo provisional a favor del grupo Minoritario el 29 de julio de 2009, en el que se indica: Dejar sin efecto todas las actas faccionadas por ADISC, que forman parte de la gestión de depuración de los listados ante FONTIERRAS, dejar sin efectos los listados de depuración elaborados por FONTIERRAS para la exclusión de las 16 familias que ya se encontraban inscritas en el Registro de la Propiedad, que

---

<sup>40</sup> Kab'awil obtuvo su personería jurídica la cual cumple los aspectos de legalidad, quedando registrada bajo la figura jurídica de Asociación. Además, se trabajó en la búsqueda del reconocimiento legal de las expresiones organizativas comunitarias, llegando a contar a la fecha con dieciocho Asociaciones legalmente constituidas y treinta y un Comités Pro-Tierras en su seno, pasando a ser Coordinadora Campesina Kab'awil, nombre con el que hoy se conoce.

ADISC permita el libre ingreso al grupo minoritario y expedir los oficios que sean necesarios para cumplir con lo establecido en el amparo provisional.

Dos puntos coadyuvaron a la escalada del conflicto entre los dos grupos, primero la orden de que la ADISC permitiera la libre locomoción en la finca y segundo que FONTIERRAS restituyera sus derechos al grupo minoritario. FONTIERRAS notificó esta resolución del juez para la inclusión nuevamente en el listado de los beneficiarios, al grupo minoritario casi 7 meses después, el 21 de febrero de 2010<sup>41</sup>, cuando los campesinos ya habían sido desalojados violentamente de la finca. Adicionalmente la Fiscalía Distrital del MP en Retalhuleu, no cumplió con la orden del Juez Civil de proceder en contra de la Junta Directiva de ADISC por desobedecer las resoluciones judiciales.

La resolución del Juez incluía dejar expedita la vía para la libre locomoción lo que implicaba quitar una cadena y muros que impedían el paso de vehículos. Esto provocó una reacción por parte de ADISC ya que dejan plasmado en su acta de asamblea 214-2009 su inconformidad porque los muros y la cadena servían para la seguridad de la comunidad y que colocarán nuevamente los muros y la cadena, responsabilizan a las autoridades de lo que pueda pasar si vuelven a quitar los objetos en mención. El grupo mayoritario se armó de machetes y 11 familias salieron huyendo por temor a su integridad física. A la fecha esta orden del juez no se ha cumplido, las familias continúan sin poder regresar a la finca y se han trasladado las diligencias al ramo judicial.

---

<sup>41</sup> La notificación literalmente dice: “Notificar a..., Que se procede a incluirlo nuevamente en el listado oficial de socios activos y beneficiarios de la Finca Salvador Xolhuitz, ubicada en el municipio de Nuevo San Carlos, departamento de Retalhuleu; en Base el resultado de la Acción de Amparo No.1 del juzgado de Primera Instancia Civil y Económico Coactivo del Departamento de Retalhuleu, que otorgó Amparo Provisional, quedando suspendidas las actas No. ... que habían dado origen a la depuración ...”



**Mapa 1**  
**Ubicación de la Finca Salvador Xolhuitz en el Municipio de Nuevo San Carlos**  
**Departamento de Retalhuleu**



Fuente: Elaboración propia, con referencia a información de SEGEPLAN

### 4.3 Estudio de Caso Comunidad Nueva Alianza

Los antecedentes de los colonos de la finca Alianza, actualmente Comunidad Nueva Alianza, reflejan la situación que ha caracterizado a Guatemala, la pobreza, la desigualdad, el abuso patronal, las malas condiciones laborales y los bajos salarios. Los mozos de la finca Alianza, nacían, crecían y morían en la finca. Dependían totalmente de los patronos. No tuvieron acceso a educación ni al aprendizaje de otro oficio. En el 2001, cuando el sector cafetalero entró en crisis, fue afectada la finca Alianza, ubicada en el municipio de El Palmar, Quetzaltenango. El propietario de la finca, recurrió al endeudamiento en doble vía; hipotecando la finca y dejando de pagar el salario a sus trabajadores.

Cuando se cumplieron 18 meses de deuda con los trabajadores, es decir de no recibir un solo centavo en concepto de salario, los mozos de la finca optaron por formar un sindicato con la finalidad de exigir sus derechos. Ya organizados invadieron la finca y decidieron iniciar un trámite judicial por el salario adeudado. Fueron meses muy duros indica Javier Jiménez<sup>42</sup>, no tenían nada que comer. Se encontraban en ese proceso cuando en el 2004, el patrono llegó a un punto extremo de endeudamiento y declaró en quiebra la finca. Los mozos se organizaron para poder acceder a un crédito en FONTIERRAS con la finalidad de adquirir la finca. Con un crédito vigente para 12 años, obtuvieron el título legal de propiedad de la finca el 18 de diciembre de 2004.

La Comunidad Nueva Alianza conformada por cuarenta familias guatemaltecas, que de ex colonos pasaron a ser dueños de la finca, siguen trabajando en producción macadamia y café orgánico.

---

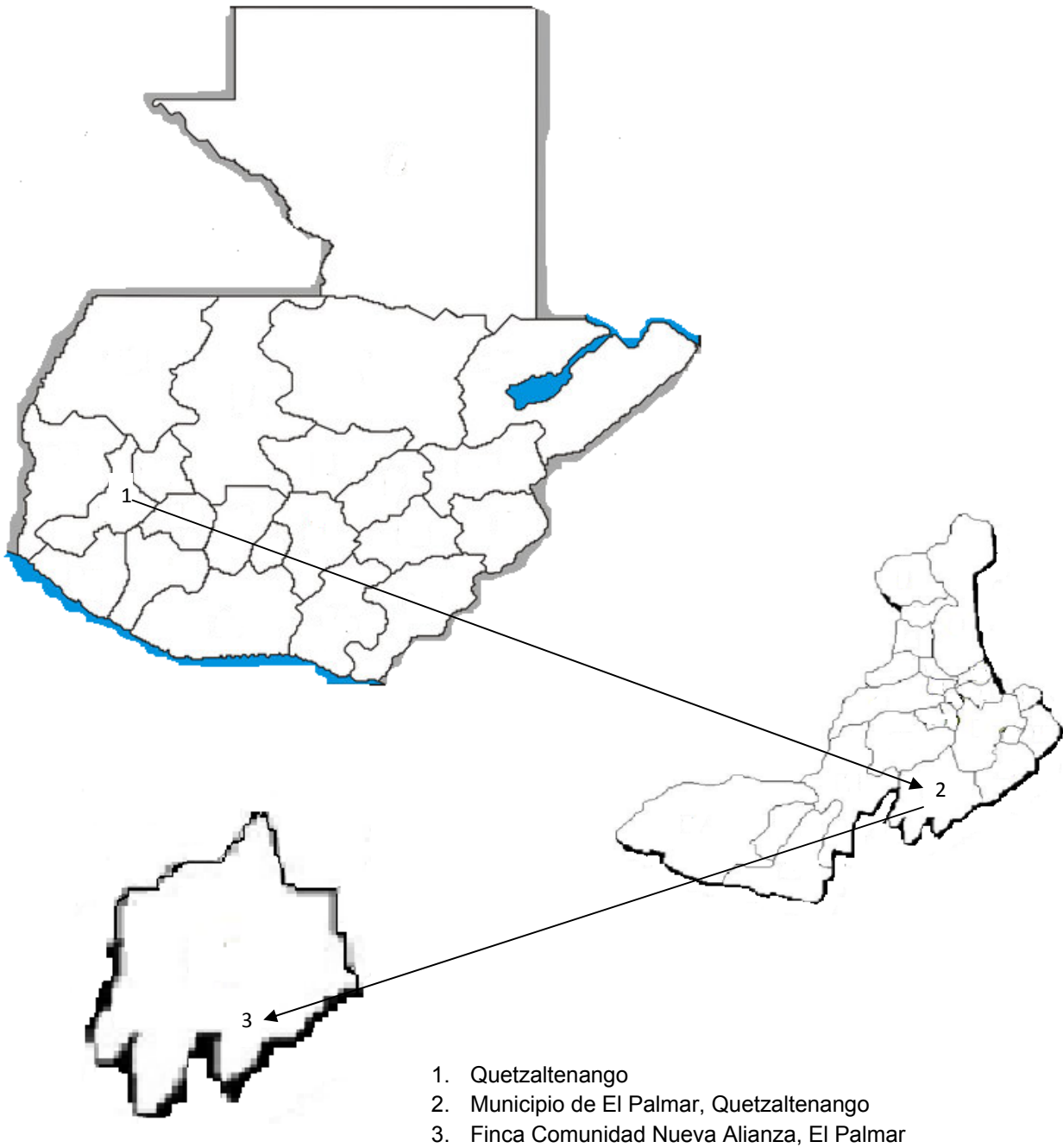
<sup>42</sup> Presidente y representante Legal, Comunidad Nueva Alianza.

Desde que obtuvieron el título de propiedad, han cumplido con el requisito de llevar a cabo proyectos productivos, tal y como se establece en FONTIERRAS. El 05 de agosto de 2005, iniciaron sus proyectos siendo los siguientes: Proyecto de agua envasada; aprovechando los manantiales de agua natural que brotan en la comunidad. En este proyecto se traslada el agua en tubería PVC y se purifica, envasa y comercializa el agua. Proyecto de Ecoturismo; a los nueve meses de adquirida la finca, las 40 familias que integran la comunidad, finalizaron, los trabajos de remodelación (de la casa patronal) de la fase I, sede del proyecto de ecoturismo. Cuenta con varias atracciones como cascadas, paisajes hermosos, entre los que destaca la vista del volcán Santa María y volcán Santiaguito, se ofrece hospedaje, alimentación y paseo por la finca a los turistas.

Proyecto de Biodiesel produciendo actualmente 150 galones semanales y lo utilizan también para el consumo, es uno de los proyectos que genera la mitad de las oportunidades de desarrollo para la comunidad. La producción de café y macadamia es la producción que siempre caracterizó a la finca y se sigue llevando a cabo, aunque aún no han logrado certificación para poder exportar. Es uno de los proyectos que ha requerido mayor inversión en maquinaria, tecnología y manejo empresarial. Una de sus iniciativas es que careciendo la finca de electricidad, instalaron con el apoyo del ingeniero Erick González de XELATECO, una planta micro hidroeléctrica para abastecer de electricidad a la comunidad.

El apoyo de FONTIERRAS, fue principalmente facilitarles el crédito ya que en el aspecto técnico no tenían la suficiente preparación en la producción de café y macadamia para poderlos asesorar, según manifestó Javier Jiménez.

**Mapa 2**  
**Ubicación de la Comunidad Nueva Alianza en el Municipio de El Palmar**  
**Departamento de Quetzaltenango**



Fuente: Elaboración propia, con referencia a información de SEGEPLAN

## **4.4 Avances en el desarrollo socioeconómico de las familias campesinas**

### **4.4.1 Finca Salvador Xolhuitz**

En el caso de la finca Salvador Xolhuits se analiza la situación de dos grupos, cuya división se explicó en el estudio de caso. El grupo Minoritario, conformado por 16 familias, dio a conocer que recibieron un crédito a través de FONTIERRAS, con lo que les fue posible acceder a la tierra. Cuando estuvieron en la finca, iniciaron algunos proyectos productivos al margen de la asesoría técnica de FONTIERRAS, con el propósito de generar los recursos para pagar la deuda adquirida y mejorar sus condiciones de vida. Por los hechos que enfrentaron al desalojarlos de la finca y despojarlos de sus derechos, no les fue posible recuperar la inversión realizada para el inicio de sus proyectos productivos.

En el caso del grupo Mayoritario conformado por 73 familias, que permanecen en la Finca Salvador Xolhuitz, se han dedicado a la producción de café, banano y plantación de árboles para extraer madera. Su mayor producción es cafetalera pero a pesar de que están afiliados al Comité Campesino en Defensa del Altiplano, CCDA, el café que producen no llena los requisitos para café de exportación por lo que producen solo para el consumo nacional. Según indican se debe a las bajas alturas en que se encuentran lo cual les afecta negativamente. Sin embargo se capacitan con el fin de mejorar su calidad pero esto representa una nueva inversión.

Logran una producción de 1300 quintales de café pergamino no orgánico en un año, pero no han tenido acceso a la exportación de café o al comercio justo ya que se reciben US\$121.00 por quintal de café lo que no permite contrarrestar la situación de pobreza en que se encuentran las familias campesinas. Las familias

están agradecidas por la tierra y luchan porque su historia sea una historia de éxito pero las circunstancias no les favorecen.

La situación económica de las familias campesinas del grupo Mayoritario, también resulta complicada a pesar de sus proyectos productivos. Las familias campesinas de la finca Salvador Xolhuits, tienen una deuda con FONTIERRAS de Q 2.740,123.28. Este es un enorme desafío si se toma en cuenta que cada campesino gana aproximadamente Q20.00 al día.<sup>43</sup> El interés por la deuda, se acumula y lejos de disminuir su deuda, esta se incrementa cada vez más. El plazo de pago expira en 2016. Esto significa que con los ingresos que generan no tendrán la capacidad económica para pagar su deuda en el plazo estimado.

Recientemente se sumaron nuevos hechos que limitan aún más la posibilidad de pago de la deuda. Ello se relaciona con las condiciones climáticas del país que ha sido una constante en los últimos años. La situación para las familias se vuelve caótica pues los últimos desastres naturales Agatha y Tormenta Tropical 12, provocaron fuertes pérdidas de su cosecha de banano, café y árboles utilizados para la madera. Se estima el costo de los daños en más de Q 800,000.00. Con esto las familias campesinas de la Finca Salvador Xolhuitz ven cada vez más lejos lograr su desarrollo a pesar de que según lo manifestaron tienen como meta ser un caso exitoso.

#### **4.4.2 Finca Nueva Alianza**

La comunidad Nueva Alianza ha logrado a través de mucho esfuerzo, mejores condiciones económicas para las familias que la conforman. Como se dio a conocer llevan a cabo 4 proyectos productivos principalmente. No todos los proyectos que iniciaron fueron rentables, hubieron muchas iniciativas como

---

<sup>43</sup> Al hacer la equivalencia de producción de café, comercialización nos da una cifra de ingreso diario de aproximadamente Q45.00

marranos de engorde, producción de leche etc., pero no fueron rentables y hubo que abandonarlos.

Según manifiesta el presidente y representante legal de Nueva Alianza, FONTIERRAS les facilitó el crédito y eso les permitió el acceso a la tierra. Los proyectos productivos son un requisito puesto por FONTIERRAS, sin embargo considera que la asesoría técnica brindada por FONTIERRAS para producir café y macadamia no les ayudó porque los técnicos no tienen el conocimiento ni la experiencia necesaria. Los proyectos se han logrado desarrollar principalmente por el apoyo de la cooperación internacional y la iniciativa de voluntarios extranjeros y nacionales.

El proyecto de café y macadamia se logró por el aprendizaje y la experiencia desarrollada toda su vida como mozos de la finca y la inversión realizada a través de la cooperación internacional de DANIDA a través de AGEXPORT. Cuando la comunidad vio afectada la producción de café y macadamia por la tormenta *Stan*, se generó un nuevo proyecto, el que más oportunidades de desarrollo les genera que es la producción de biocombustible.

El proyecto de biodiesel se logró gracias al apoyo de un voluntario estadounidense Mateo Rudolf que tuvo la iniciativa, apoyó para implementar la planta con el Centro Universitario de Occidente de la Universidad de San Carlos de Guatemala que se convierte en el órgano asesor y de apoyo para la comunidad a través de la División de Ciencias de la Ingeniería. Les apoyan en la formulación, gestión y ejecución de proyectos. Inclusive varios de ellos, alumnos y profesores se trasladan permanentemente para lograr apoyos de cooperación internacional y lograr el funcionamiento del proyecto de biodiesel. Así también apoyaron para el establecimiento del proyecto de agua envasada.

La Finca Nueva Alianza no funcionó como Empresa Campesina Asociativa –ECA– que es la figura que establece FONTIERRAS para comercializar sus productos, sino que formaron un sindicato y posteriormente una empresa en sociedad

anónima. Han tenido algunos conflictos por lo que 3 familias no pertenecen a la sociedad anónima sino pertenecen solo al sindicato, perciben menos beneficios que el resto de las familias. Pero los conflictos no han sido relevantes y todos han seguido trabajando en la finca porque ha prevalecido el bien común.

La comunidad Nueva Alianza tiene una deuda con Fontierras, por Q1, 475,000.00, sin embargo con el programa de desacumulación y 3 pagos de Q120,000.00 que realizaron, su deuda se redujo a Q 600,000.00. Este saldo se cancelará en pagos anuales de Q120,000.00 por lo que estiman que en 5 años quedará cancelada totalmente la deuda. En la época de mayor producción de café y macadamia y el resto de los proyectos, cada familia logra generar hasta Q6,000.00 mensuales, aunque estos montos varían dependiendo de diversos factores que pueden afectar sus proyectos.

FONTIERRAS dará acceso a un nuevo crédito para 3 años a fin de que puedan invertir y elevar el nivel productivo de sus proyectos. Con esto facilitará una nueva relación de asesoría, aunque esta vez será en el campo administrativo y no de producción ya que en este sentido no han podido apoyarles por falta de experiencia y conocimiento en los proyectos que manejan.



## CONCLUSIONES GENERALES

### a. Verificación de la Hipótesis

Al finalizar la investigación y luego de un análisis cuidadoso de tipo cualitativo, se puede indicar que los datos recabados y hallazgos teórico – empíricos a lo largo de la investigación muestra suficiente evidencia para afirmar que la hipótesis planteada en la presente tesis se confirma.

#### a.1 Hipótesis Planteada

*El Fondo de Tierras y su política de acceso a la tierra vía el mercado, es un mecanismo insuficiente para favorecer el acceso a la tierra y el desarrollo humano local de las comunidades campesinas.*

#### a.2 Evidencia

Esta hipótesis se confirma debido a las siguientes evidencias

- Como se mostró en el primer capítulo de la investigación, la situación desigual de la tenencia de la tierra viene desde la época de la Conquista Española y de la Colonia. A lo largo del tiempo ha sido fuente de históricos conflictos. Después de los Acuerdos de Paz y específicamente con la implementación del Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, se esperaba que la conflictividad agraria cesara, pero las ocupaciones de Fincas derivadas de la necesidad de acceder a la tierra y los desalojos son una constante que enfrenta la población campesina<sup>44</sup>.

---

<sup>44</sup> En los últimos días una de las noticias que ha impactado en Guatemala ha sido el hecho de los desalojos de cientos de familias campesinas de grandes fincas situadas en el área del Polochic. La noticia se recrudeció por el hecho de que uno de los campesinos falleció durante el desalojo. A ello hay que agregarle el hecho,

- La conflictividad agraria sigue vigente a 12 años de funcionamiento de FONTIERRAS. La demanda registrada por el FONTIERRAS es de 285,000 familias. Según la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2005, la población rural sin tierras asciende a 891,211 familias.

Desde la creación de FONTIERRAS y la aprobación de la Ley del Fondo de Tierras en 1999, un total de 257 grupos organizados han logrado la compra de fincas por medio del programa de Acceso a la Tierra, que hace un total de 19,968 familias beneficiadas. Esto confirma que FONTIERRAS es un mecanismo insuficiente para atender la demanda de tierra. Se requerirían 171 años para satisfacer la demanda actual estimada por FONTIERRAS y 535 años para satisfacer la demanda estimada de acuerdo a la Encuesta Nacional Agropecuaria que registra la población rural sin tierra. Esta estimación de años requeridos, se hace sin tomar en cuenta el crecimiento poblacional.

- Para el caso de FONTIERRAS, el mercado de tierras no es un mecanismo de reforma agraria. Tal y como lo afirman los funcionarios de FONTIERRAS, su función no tiene que ver con una política de reforma agraria. Una vez esta reforma no se realice, es imposible satisfacer la demanda de tierras actual y proyectada.

---

indignante en sí mismo, de que los sembrados de cientos de familias, algunos ya al borde la cosecha, fueron destruidos. (Prensa Libre 3 de abril 2011)

**Cuadro 7**  
**Situación de la Demanda y oferta de tierra a través de FONTIERRAS**  
**Programa de Acceso a la Tierra**

<b>Demanda por familia</b>	<b>Años requeridos</b>	<b>Oferta (acceso a la tierra)</b>	<b>Años requeridos</b>
66036 (con expediente)	40	19968	12
<b>Demanda No. de expedientes</b>	<b>Años requeridos</b>	<b>Oferta (acceso a la tierra)</b>	<b>Años requeridos</b>
1070	48	267	12
<b>Demanda potencial de Familias sin tierra</b>	<b>Estimación años requeridos</b>		
891.211 (estimada)	535		
285.000 (registrada)	171		

- El problema de acceso a la tierra para las familias campesinas, vía el mercado, que se lleva a cabo a través de FONTIERRAS, no podría satisfacer un alto porcentaje de la demanda de tierra porque solo atiende marginalmente este problema.
  
- La mayoría vive en condiciones de pobreza, debido a la mala calidad de la tierra adquirida, a la insuficiente asistencia técnica para lograr que los proyectos produzcan más allá de la sobrevivencia diaria de las familias. Además son tierras que carecen de servicios como carreteras cercanas, agua potable y electricidad. De esa cuenta la mayoría de los grupos que han adquirido tierra están en mora y no ha podido abonar a su deuda a pesar de que se estableció la Política de reactivación productiva que le condonó los intereses y pago por mora, con plazo al 31 de diciembre de 2011.

**Cuadro 8**  
**Situación de la Deuda de Grupos Campesinos a FONTIERRAS**  
**2011**

PROGRAMA DE ACCESO A LA TIERRA DE FONTIERRAS			
Situación	Cifras	% que representa	Comentarios
Grupos Favorecidos	257	100	
Familias Beneficiadas	19968		
Grupos que pagaron su deuda	117	45	De fincas adquiridas desde 1997 se logró que a 26 grupos se les condonaran intereses y mora después de dos años de vigencia de la Política de Emergencia para la Reactivación Productiva, Renegociación de Créditos y Reestructura de la cartera
Grupos que se encuentran con deuda	140	55	No han logrado pagar su deuda, ni ponerse al día. Algunos se encuentran en cobro administrativo o judicial
Deuda condonada de intereses	Q78,767,550.15		A partir del 31 de diciembre de 2011 vuelven a correr intereses y mora por la deuda adquirida ya que la política de reactivación venció en esa fecha.
Deuda condonada por Mora	Q 5,864,585.56		

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Unidad de Cartera de FONTIERRAS.

- FONTIERRAS, tiene por naturaleza jurídica ser una institución pública descentralizada, lo que implica que aunque mejore sus procesos y tenga una amplia gama de funciones y competencias, siempre tendrá la limitante de buscar avales políticos y partidistas para promover sus iniciativas<sup>45</sup>.
- A lo anterior se suma que el tema presupuestario es determinante. Las dificultades primarias que presenta FONTIERRAS no son por sus procesos, no son internas, tienen que ver principalmente con dificultades

<sup>45</sup> Raúl Pappa, Asesor Regional de COPREDEH en el Departamento de Suchitepéquez y Retalhuleu

presupuestarias<sup>46</sup>, La vigencia de apoyo presupuestario en FONTIERRAS era para diez años, los que se cumplieron en 2008. A través de Acuerdo Gubernativo 07-2010 de 23 de marzo 2010 en el artículo 26 indica que el Estado asignará los recursos para funcionamiento e inversión del Fondo de Tierras, esto aún no se ha hecho efectivo. El presupuesto sufrió disminución desde 2008 y dejó de ser efectivo en 2009. Por lo tanto sin el presupuesto necesario no es posible dar cumplimiento al mandato institucional. Actualmente dependen de los pagos que las familias campesinas realicen para invertir en nuevos casos.

- Por último, el modelo en Guatemala, no responde a un mercado de tierras funcional. No hay tierra disponible en oferta que genere competencia, tanto en calidad como en precio. Las mejores tierras no están disponibles, siguen acaparadas y en poder de grandes empresas nacionales y transnacionales.

---

<sup>46</sup> Funcionarios de FONTIERRAS entrevistados

## RECOMENDACIONES GENERALES

- Un reto para los próximos gobiernos es fortalecer la institucionalidad pública agraria en torno al acceso a la tierra, tomando en cuenta que deben quedar claros y explícitos los mecanismos de coordinación interinstitucional que se implementen para garantizar, que todo el proceso para facilitar el acceso a la tierra a las familias campesinas, sea eficaz y eficiente.
- Promover un verdadero mercado de tierras, con tierras aptas para la implementación de proyectos productivos, que como ya se ha mencionado es independiente de una reforma agraria, retomando los aspectos contenidos en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria que contempla el impuesto a las tierras ociosas para motivar que las tierras en este estado, sean objeto de venta o arrendamiento para las familias campesinas, con lo que se establecería la oferta de tierras.
- Con voluntad política, FONTIERRAS podría tener un rol más eficaz y eficiente para mejorar la capacidad, la asistencia técnica, el acceso a la tierra. Cualquier empresa, institución de gobierno o entidad no lucrativa es susceptible de mejorar aún sea exitosa, eso permite mantenerse siempre al día.
- Es urgente e indispensable, brindar a las familias campesinas asesoría técnica para el establecimiento de proyectos productivos que puedan generar recursos para vivir dignamente y que les permitan pagar la deuda adquirida con FONTIERRAS, de lo contrario no será posible recuperar los fondos por los créditos otorgados, ni en el mediano ni en el largo plazo.

- El proceso de acompañamiento debe establecerse desde que los campesinos inician todo el recorrido para adquirir tierra, hasta que logran despegar con proyectos productivos<sup>47</sup>. Este acompañamiento debe incluir la capacitación, la asistencia técnica con el fin de diversificar la producción. Los técnicos deben residir en las comunidades y se debe depurar a aquellos que aprovechando el contacto con estas comunidades buscan el beneficio personal a través del coyotaje y otras prácticas corruptas.
- El pago del crédito debe estar sujeto al logro de ingresos de las familias campesinas como resultado de la implementación y funcionamiento de los proyectos productivos, no establecido en tiempos sino en ingresos. Un nuevo procedimiento en ese sentido crearía el compromiso de FONTIERRAS de hacer real y eficiente su labor para garantizar que la inversión tendrá su tasa de retorno. Esto permitiría que el crédito se utilice principalmente como capital de trabajo y seguridad alimentaria
- El marco jurídico, legal y normativo teórico y aplicado debe ser sujeto de revisión y modificar aquellos aspectos fundamentales y necesarios. Uno de ellos es el clarificar y delimitar el mandato de las instituciones públicas en torno al tema agrario. A lo interno de FONTIERRAS, hacer una revisión de los requisitos para la organización de las familias campesinas y limitar sus funciones a las funciones de representación pero no de toma arbitraria de decisiones sino consensuadas con el resto de familias, con vigencia temporal. Esta normativa también debe considerar las condiciones de afinidad para la asociación y que cada comunidad asociada sea representada por quienes ellos designen, no unir grupos heterogéneos.

---

<sup>47</sup> Esto actualmente no se da como consta en el caso estudiado "Salvador Xolhuits porque han quedado solos y a la fecha no se ha resuelto el conflicto.

- Elaborar el Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras entregadas por el Estado para garantizar la certeza jurídica de la tierra en propiedad de las familias.
- Establecer programas dentro de FONTIERRAS que permitan que cualquier familia campesina que se compruebe que no tiene tierra para trabajarla o en propiedad pueda ser sujeto de un crédito que le permita adquirir tierra y se contemple que el crédito se paga a través de proyectos productivos.



### 5.3 BIBLIOGRAFÍA

1. Alonso, M. H. (s.f.). *El Problema Agrario en Guatemala y el Papel de la Cooperación Oficial, en la configuración del Catastro Nacional*. Recuperado el 6 de abril de 2011, de <http://www.fundicotex.org>
2. Banco Interamericano de Desarrollo (Varios autores). (1998). *PERSPECTIVAS SOBRE*. Washington D.C.
3. Byron Garoz, A. A. (2005). *Balance de la aplicación de la Política Agraria del Banco de Guatemala*. Guatemala: Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP.
4. Camacho, C. (2003). *Guía para la Investigación de los conflictos sobre la tierra y el territorio en Guatemala*. Guatemala: Flacso, Minugua, Contierra.
5. Carrera, J. A. (2000). *El estudio del mercado de tierras en Guatemala*. Santiago de Chile: CEPAL.
6. CEH. (s.f.). *Guatemala, Memoria del Silencio*. Recuperado el abril de 2011, de Asociación Americana del Avance de la Ciencia: <http://shr.aaas.org/guatemala/ceh>
7. CEPAL. (2003). *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
8. CIIDH. (s.f.). *En Pie de Lucha*. Recuperado el abril de 2011, de [www.ciidh.org](http://www.ciidh.org)
9. Ciudadana, A. (2005). *Guía Agraria*. Guatemala.
10. CNOC, C. N. (2005). *Propuesta de Reforma Agraria Integral*. Guatemala: Magna Terra Editores.
11. Congreso de la República de Guatemala, C. d. (16 de junio de 1999). Ley del Fondo de Tierras. *Decreto 24-99*. Guatemala, Guatemala: Diario Oficial.
12. CUC. (2008). *CUC*. Recuperado el 08 de abril de 2011, de <http://www.cuc.org.g>

13. Departamento de Desarrollo Sostenible de la ONU-FAO. (1996). *SD Dimensions*. Recuperado el Abril de 2011
14. Eco-Finanzas. (2010). *Diccionario Economía - Administración - Finanzas - Marketing*. Recuperado el abril de 2011, de <http://www.eco-finanzas.com/diccionario>
15. FAO. (2003). *Las Cuestiones de Género y el Acceso a la Tierra, Estudios sobre tenencia de la tierra*. Guatemala: Depósito de documentos de la FAO.
16. Fondo Nacional de Tierras. (2010). *Plan Operativo Anual 2010*. Guatemala.
17. FONTIERRAS. (2010). *Fondo de Tierras*. Recuperado el junio de 2011, de <http://www.fontierras.gob.gt>
18. Francisc, M. C. (2005). *Biblioteca y Centro de Documentación "Dr. Julio de León Méndez"*. Recuperado el Abril de 2011, de Alerta 2005! : Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz.: <http://desastres.usac.edu.gt/>
19. García, L. R. (2010). Criminalización de los conflictos. *Seguridad y Justicia Pilares de la Democracia, Análisis Político*, 149.
20. Gauster, B. G. (2002). *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala*. Guatemala: CONGCOOP.
21. Germino, M. E. (7 de junio de 2008). *Derrocamiento de Arbenz en Guatemala*. Recuperado el abril de 2011, de Periódico Primera Página: <http://primerapagina93.blogspot.com/2008/06/27-de-junio-de-1954-derrocamiento-de.html>
22. Guatemala, C. d. (25 de Marzo de 2010). Decreto Número 7-2010. *Diario de Centroamérica*, págs. 1-2.
23. Martínez Pelaez, S. (1985). *La Patria del Criollo*. Guatemala: Ludovico S,A.
24. Mendoza, N. (2004). Del Autoritarismo Cultural a la Comunidad Imaginada: Un análisis de la Cultura Autoritaria en Guatemala. *Tesis Doctoral*. Madrid, España.
25. Ramírez, M. A. (1969). *III Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma*. Caracas, Venezuela: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

26. Sabino, C. (1991). *Diccionario de Economía y Finanzas*. Recuperado el 9 de abril de 2011, de Eumed.Net Enciclopedia virtual: <http://www.eumed.net>
27. Schutter, O. D. (2010). *Informe del Relator Especial sobre el derechos a la alimentación, Sr. Olivier de Schutter*. Guatemala, Misión: Asamblea General de Naciones Unidas.
28. Secretaría de Asuntos Humanos. (1978). *Asentamientos Humanos, Glosario de Términos*. México.
29. Sotomayor, O. (2008). *Gobernanza y Tenencia de Tierras y Recursos Naturales en América Latina*. Organización de las Naciones Unidad para la Agricultura y la Alimentación.
30. Tánchez, R. (2010). *Respuestas del Estado a las demandas Campesinas. Pastoral de la Tierra* .
31. Tipaz, M. T. (2008). *“Análisis de la institucionalidad agraria en Guatemala, después de la firma de los Acuerdos de Paz 1996-2005*. Guatemala: Escuela de Historia USAC.
32. Villeda, L. S. (1992). El Problema Agrario Guatemalteco. En J. C. Cambranes, *500 años de Lucha por la Tierra: Estudios sobre Propiedad Rural y Reforma Agraria en Guatemala Volumen 2*. Guatemala: FLACSO.
33. Wagner, R. (2001). *Historia del Café de Guatemala*. Bogotá, D,C, Colombia: Benjamín Villegas & Asociados.
34. Zachrisson, M. (2007). La Peste Bubónica en Guatemala, La Reforma Agraria de Arbenz. *Eleutheria* , No.4, 8.

## ANEXOS

### Anexo 1 Guía de entrevista a FONTIERRAS 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL  
MAESTRIA EN DESARROLLO HUMANO LOCAL Y COOPERACION  
INTERNACIONAL  
SEMINARIO DE TESIS II  
CATEDRÁTICO DR. NORMAN MENDOZA

#### Guía de entrevista para FONTIERRAS

Fecha

Nombre del funcionario

Cargo que desempeña

Institución

Dirección

Nombre del Entrevistador

- 
1. ¿Cómo se operativiza la visión de Fontierras?
  2. ¿Qué respuesta permite el presupuesto de Fontierras a las necesidades existentes en torno al acceso a la tierra?
  3. ¿De ese presupuesto que porcentaje se destina a funcionamiento y cuánto a la adquisición de tierras?
  4. ¿Es el marco jurídico de Fontierras apropiado para su mandato?

5. ¿Cómo ubican las tierras que pueden ser adquiridas para ofrecerlas a las comunidades campesinas?
6. ¿Existe un registro catastral disponible que facilite esta información?
7. ¿Cómo miden la calidad de la tierra?
8. ¿La calidad de la tierra es apta para la producción?
9. ¿El funcionamiento de Fontierras ha sufrido cambios que le permitan mejorar?
10. ¿Qué ha cambiado?
11. ¿Cuáles han sido las principales dificultades que enfrenta Fontierras para el acceso a la tierra?
12. ¿Qué respuesta permite ese presupuesto a las necesidades existentes?
13. ¿Es el marco jurídico de Fontierras apropiado para su mandato?
14. ¿Se tienen ubicadas las tierras que pueden ser adquiridas?
15. ¿Existe un registro catastral disponible que facilite esta información?
16. ¿A cuánto asciende la demanda de tierras registrada en Fontierras?
17. ¿Cuántas solicitudes han atendido satisfactoriamente por año?
18. ¿Cuántas fincas de las otorgadas se encuentran en mora?
19. ¿Cuántas familias se han beneficiado por año?

## Anexo 2

### Guía de entrevista a Grupos Focales 2011

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL  
MAESTRIA EN DESARROLLO HUMANO LOCAL Y COOPERACION  
INTERNACIONAL  
SEMINARIO DE TESIS II  
CATEDRÁTICO DR. NORMAN MENDOZA

#### Guía de entrevista a grupos focales

Fecha

Hora

Nombre del representante de grupo:

Cargo que desempeña:

Grupo que representa:

Departamento:

Municipio:

Finca:

Comunidad:

Nombre del entrevistador

- 
1. Frente a su demanda de "Tierra", ¿Fontierras, le ha garantizado acceso a la misma?
  2. ¿Fontierras facilitó el proceso para adquisición de la tierra a través de un crédito?
  3. ¿Fontierras ubicó la finca que adquirieron o fue propuesta del grupo de familias campesinas?

4. ¿Fontierras les asesoró en la calidad de la finca a adquirir?
5. ¿Fontierras le ha facilitado asistencia técnica a efecto de tener capacidad de producción?
6. La asistencia técnica brindada por Fontierras es adecuada?
7. ¿A cuánto asciende la deuda por adquisición de la finca?
8. ¿Tienen dificultades para pagar, se encuentran a la fecha en mora?
9. ¿La relación con Fontierras, ha sido suficiente para generar condiciones de desarrollo económico en la comunidad?
10. ¿Han requerido otros apoyos fuera de Fontierras para realizar sus proyectos productivos?
11. ¿Han tenido conflicto entre los asociados?

**Anexo 3**  
**Guía de preguntas para el análisis de contenido y consulta documental de**  
**FONTIERRAS**  
**2011**

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE TRABAJO SOCIAL  
MAESTRIA EN DESARROLLO HUMANO LOCAL Y COOPERACION  
INTERNACIONAL  
SEMINARIO DE TESIS II  
CATEDRÁTICO DR. NORMAN MENDOZA

Guía de preguntas para el análisis de contenido y consulta documental

Fecha

Nombre del documento consultado

Autor

Año de edición

---

20. ¿Cuentan con planificación estratégica y operativa?
21. ¿Cuál es la misión de la institución?
22. ¿Cuál es la visión de la institución?
23. ¿Resultados alcanzados de la última planificación estratégica y operativa?
24. ¿Cómo es la estructura orgánica de la institución?
25. ¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento en las sedes regionales?
26. ¿Cuál el presupuesto real anual asignado a Fontierras de 2001 a 2010?



27. ¿Cuál ha sido la tendencia del presupuesto?
28. ¿Cuál ha sido el comportamiento de la oferta de tierras de 2001 a 2010?
29. ¿Cuál es el comportamiento de la demanda de tierras a Fontierras de 2001 a 2010?
30. ¿Cómo han determinado la demanda?
31. ¿Cuál ha sido la adquisición real de tierra?
32. ¿Cuántas familias han sido beneficiadas?
33. ¿Existe un registro catastral disponible que facilite la ubicación de tierras disponibles?
34. ¿Es FONTIERRAS un mecanismo de reforma agraria?