



COORDINACIÓN DE ONG Y COOPERATIVAS  
CONGCOOP



# **FONTIERRAS:**

**El modelo de mercado y el  
acceso a la tierra en Guatemala.  
Balance y perspectivas**

## **Resumen ejecutivo**



**ARCHIV  
118713**

**Guatemala, septiembre de 2002**



**FONTIERRAS: El modelo de mercado  
y el acceso a la tierra en Guatemala.**

---

**Balance y perspectivas**

Daniel Pascual, Coordinador Componente Desarrollo Rural  
Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC)  
5ª calle 1-61 zona 1  
Guatemala, C.A.  
Teléfonos: (502) 221-2330, 220-2725, 220-2957  
Fax: 230 3196  
Correo electrónico: cnoc@terra.com.gt

Helmer Velásquez, Director Ejecutivo  
Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP)  
2ª calle 16-60 zona 4, Mixco  
Edificio Atanasio Tzul, 2º nivel  
Residenciales Valle del Sol  
Guatemala, C.A.  
Teléfonos: (502) 432-0966, 431-0261  
Fax: 433-4779  
Correo electrónico: congcoop@itelgua.com  
Programa Estudios para el  
Desarrollo Rural: drcong@inteln.net.gt

Coordinación general del estudio: Byron Garoz  
Susana Gauster

Equipo de investigación: Susana Gauster  
Carlos Barreda  
Otoniel Rivera  
Fernando Solís  
Dorotea Gómez  
Wilson Romero

Este estudio ha sido posible gracias a una donación del Centro  
Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá



Diseño y edición: Magna Terra editores S.A.  
5ª av. 4-75, zona 2, Guatemala C.A.  
Tel/fax: 251-4298 Oficinas: 238-0175, 250-1031  
Correo electrónico: magnaterra@hotmail.com



**Coordinación de ONG y Cooperativas**  
**—CONGCOOP—**  
Programa de Estudios para el Desarrollo Rural



**Coordinadora Nacional de Organizaciones**  
**Campesinas**  
**—CNOC—**

# **FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala.**

---

## **Balance y perspectivas<sup>1</sup>**

### **Resumen ejecutivo**

Guatemala, septiembre de 2002



---

<sup>1</sup> Resumen de un estudio realizado por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) y la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP). En él participaron Byron Garoz y Susanne Gauster (coordinadores), Carlos Barreda, Fernando Solís, Otoniel Rivera, Dorotea Gómez y Wilson Romero.



## **Indice**

|                                                                                                                       |           |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción</b> . . . . .                                                                                         | <b>7</b>  |
| <b>1. El modelo de “reforma<br/>agraria asistida por el mercado”<br/>y los Acuerdos de Paz en Guatemala</b> . . . . . | <b>8</b>  |
| <b>2. El Fondo de Tierras en Guatemala</b> . . . . .                                                                  | <b>11</b> |
| <b>3. Conclusiones en torno al<br/>mercado de tierras en Guatemala</b> . . . . .                                      | <b>12</b> |
| <b>4. Conclusiones respecto del<br/>funcionamiento del Fondo de Tierras</b> . . . . .                                 | <b>14</b> |
| <b>5. Conclusiones generales</b> . . . . .                                                                            | <b>21</b> |
| <b>6. Propuesta</b> . . . . .                                                                                         | <b>23</b> |
| <b>Bibliografía</b> . . . . .                                                                                         | <b>31</b> |





## Introducción

Guatemala es uno de los países latinoamericanos que se siguen caracterizando por la alta importancia de la actividad agropecuaria, tanto económica como socialmente. El peso del sector agropecuario en la economía nacional ha sido históricamente muy importante, y se ha constituido en el mayor generador de empleos y recursos económicos. El sector agropecuario representa el 23% del PIB en 1997, y la población rural sobre la población total alcanzaba el 61.4 % para 2000.<sup>2</sup>

La problemática de la tierra es fundamental en Guatemala, uno de los países de América Latina con mayor concentración de la tierra. Según datos del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) de 1998, el 96% de los productores solamente trabajan el 20% de la tierra y viven en condiciones de infrasubsistencia y subsistencia, mientras el 0.2% de los productores poseen el 70% de la tierra, la cual usan para la producción de agroexportación.

Estos datos indican que en Guatemala, después de más de treinta años de políticas de acceso a la tierra impulsadas por diferentes gobiernos —primero con una alta participación estatal, y luego bajo el marco del ajuste estructural, con el impulso del mercado como regulador principal— la situación de acceso y distribución de la tierra sigue siendo altamente excluyente.

La política de colonización se tradujo únicamente en el otorgamiento de tierras para reproducir el modelo latifundio - minifundio sin afectar la estructura agraria vigente. No tuvo una visión de reforma agraria integral y, por el contrario, desnaturalizó el modelo debido a la corrupción, el despojo y el acaparamiento de tierras. La política de colonización no modificó el patrón tradicional de concentración de la propiedad de la tierra y mantuvo la disponibilidad de fuerza de trabajo migratoria temporal en las épocas de cosecha, para trabajar en las grandes fincas de producción para la exportación.

Las principales críticas al modelo reformista señalan que no logró provocar un cambio sustancial en la estructura agraria, manteniendo los niveles de concentración de la tierra; que generó un dualismo entre la producción de agroexportación y la de consumo interno y que reprodujo un sector moderno de alta productividad para la exportación, con un sector tradicional de campesino pequeño productor marcado por la pobreza y la baja productividad; así como tensión y conflicto secular, con altos niveles de inestabilidad, violencia y retraso social y político. Ya en la década de los ochenta se produce un giro radical hacia el ajuste y el mercado como solución a la problemática agraria.

Este nuevo modelo dismantela casi todo el Sector Público Agrícola (SPA), promueve el enfoque empresarial, así como los Fondos Sociales y la compra de tierras a través del mercado. Los Acuerdos de Paz traen un renovado impulso al modelo de reforma agraria asistida por el mercado ya que este planteamiento es el que se adopta en ellos. No obstante, después de cinco años de firmados los Acuerdos de Paz y más de 20 años del ajuste, la situación de uso, tenencia y acceso a la tierra no ha cambiado.

El estudio *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas* es producto de una investigación realizada por la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC).

El objetivo del estudio es realizar una evaluación del funcionamiento del Fondo de Tierras (FONTIERRAS), actualmente el único mecanismo de acceso a la tierra para los campesinos y las campesinas guatemaltecas, dentro de un marco teórico más amplio que permite aportar elementos a la discusión nacional e internacional sobre la factibilidad de un modelo de acceso a la tierra vía el mercado en países en vía de desarrollo.

El estudio se enmarca dentro de una serie de estudios provenientes de actores de la sociedad civil, nacionales e internacionales, que de manera crítica han evaluado el impacto de las políticas de Ajuste Estructural en los países en vías de desarrollo, y que demuestran que esas políticas no presentan una solución satisfactoria a la problemática social de dichos países. No sólo requiere de reformas para ser más eficientes sino también de políticas adicionales, y, en general, un fortalecimiento del Estado para tener un papel más protagónico.

Para llevar a cabo el estudio metodológicamente se procedió de la siguiente manera: revisión bibliográfica amplia, entrevistas semi-estructuradas a profundidad, talleres de consulta con la población beneficiaria en las diferentes regiones del país y, como estudio de caso, visitas de campo a ocho comunidades beneficiarias de FONTIERRAS, también en diferentes regiones del país.

<sup>2</sup> PNUE, 2001.



La revisión bibliográfica incluyó tanto documentos de los organismos internacionales sobre el mercado de tierras, como críticas a este modelo de “reforma agraria asistida por el mercado” hechas por redes internacionales y organizaciones de sociedad civil de países en que este modelo se ha impulsado, y documentos del mismo FONTIERRAS en Guatemala.

Las entrevistas se realizaron con representantes de los organismos financieros internacionales en Washington (AID, Banco Mundial y BID), funcionarios de FONTIERRAS y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación en Guatemala, expertos sobre el mercado de tierras en Guatemala, negociadores de los Acuerdos de Paz, dirigentes de organizaciones campesinas y otras organizaciones de la sociedad civil trabajando sobre el tema.

Los talleres de consulta se realizaron en cuatro regiones del país (Petén, Región Norte, Región Sur y Región Occidente) con la participación de 22 comunidades beneficiarias del Fondo de Tierras, lo cual permitió obtener información amplia y rica sobre la situación en la cual se encuentran esas comunidades.

Para las visitas de campo se seleccionaron ocho comunidades según criterios que permitieran comparar diferentes situaciones: ubicación geográfica, pertenencia o no a la CNOC, diferentes empresas de asistencia técnica e inicio del proceso en diferentes momentos.

También se realizaron dos talleres amplios de consulta con expertos nacionales en la materia y una serie de encuentros para discutir avances de la investigación.

## 1. El modelo de “reforma agraria asistida por el mercado” y los Acuerdos de Paz en Guatemala

Es ampliamente reconocido el hecho de la alta concentración de la tierra en los países de América Latina. Según organismos internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas Para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), esta concentración tiene dos desventajas principales: poca eficiencia en el uso del recurso tierra, y poca equidad social que lleva a altos niveles de pobreza. Existe un consenso generalizado en que un ajuste en el tamaño de las unidades productoras tiene efectos positivos en la producción, la eficiencia y la equidad, mientras la concentración excesiva de la tierra tiene efectos contrarios. En este sentido hay claridad que una mejor redistribución de la tierra, a través de una reforma agraria, es necesaria y deseable.<sup>3</sup>

Sin embargo, es en la manera de impulsar y lograr estos cambios que se presentan diferencias ideológicas. Mientras unos exigen una mayor intervención del Estado, así como la expropiación de tierras, los gobiernos nacionales y las instituciones internacionales impulsan la solución a través del mercado.

El concepto de la *reforma agraria asistida por el mercado* surge del Banco Mundial que dentro de los organismos internacionales es el protagonista en la investigación y formulación de políticas de acceso a la tierra.

El surgimiento del planteamiento de una *reforma agraria asistida por el mercado* se debe a dos fenómenos: la percepción de que la Reforma Agraria Tradicional y la colonización, —ambas dirigidas por el Estado— han fracasado, y el cambio de paradigmas producto de un pensamiento neoliberal que pretende reducir el papel del Estado a un mínimo y que le asigna al mercado el papel central, sustituyendo al Estado en la mayor parte de funciones posibles —su aplicación económica en los países en vía de desarrollo son los programas de Ajuste Estructural.

El supuesto es que los mercados funcionan adecuadamente, y que una vez levantadas las restricciones que limitan el mercado de tierras, este recurso será asignado de acuerdo a su uso más apropiado.

Los principios que definen las *reformas agrarias asistidas por el mercado* son: las transferencias que se dan en forma voluntaria; se basan en la identificación de tierras atractivas para los beneficiarios, es decir se parte de la demanda y se traslada al beneficiario la responsabilidad de escoger la tierra y negociar su precio; y el gobierno media las negociaciones entre el comprador y el vendedor. Supuestamente se enfoca en regiones que cuentan con una oferta excesiva de tierra para evitar la subida de los precios.

Las agencias de reforma agraria ayudan a determinar el precio correcto para la venta y proporcionan un subsidio. También asisten a los beneficiarios en el desarrollo de sus proyectos productivos y promueven la competitividad de los beneficiarios a través de capacitaciones, asistencia técnica y acceso al crédito y a mercados. Su implementación es descentralizada y gran parte de los servicios proporcionados a los beneficiarios son entregados

<sup>3</sup> Riad El-Ghonemy, 1999; Banerjee Abjihit, 1999; Kilusang Magbubukid ng Pilipinas, 2000; Carlos Felipe Jaramillo, 1998; Melmed-Sanjak, 1998.



por el sector privado. El papel del gobierno, entonces, está limitado a la provisión de créditos y/o donaciones y al establecimiento descentralizado de mercados de tierras más fluidos, y no a la administración de todo el proceso. Se supone 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.

No hay objetivos explícitos de distribución de la tierra que eventualmente pudieran ser alcanzados ni un cronograma definido.

Una condición básica para que la *reforma agraria asistida por el mercado* pueda tener éxito, es que se desarrolle dentro de un mercado de tierras que funciona. Para que éste funcione, se requieren ciertas condiciones:

1. Factores que incentivan inversión:

- a. Derechos de propiedad claramente definidos y legalmente reconocidos
- b. Marco institucional para garantizar la seguridad de esos derechos
- c. Mejorar la integración de mercados de tierra y otros mercados (particularmente los financieros)
- d. Asistencia técnica

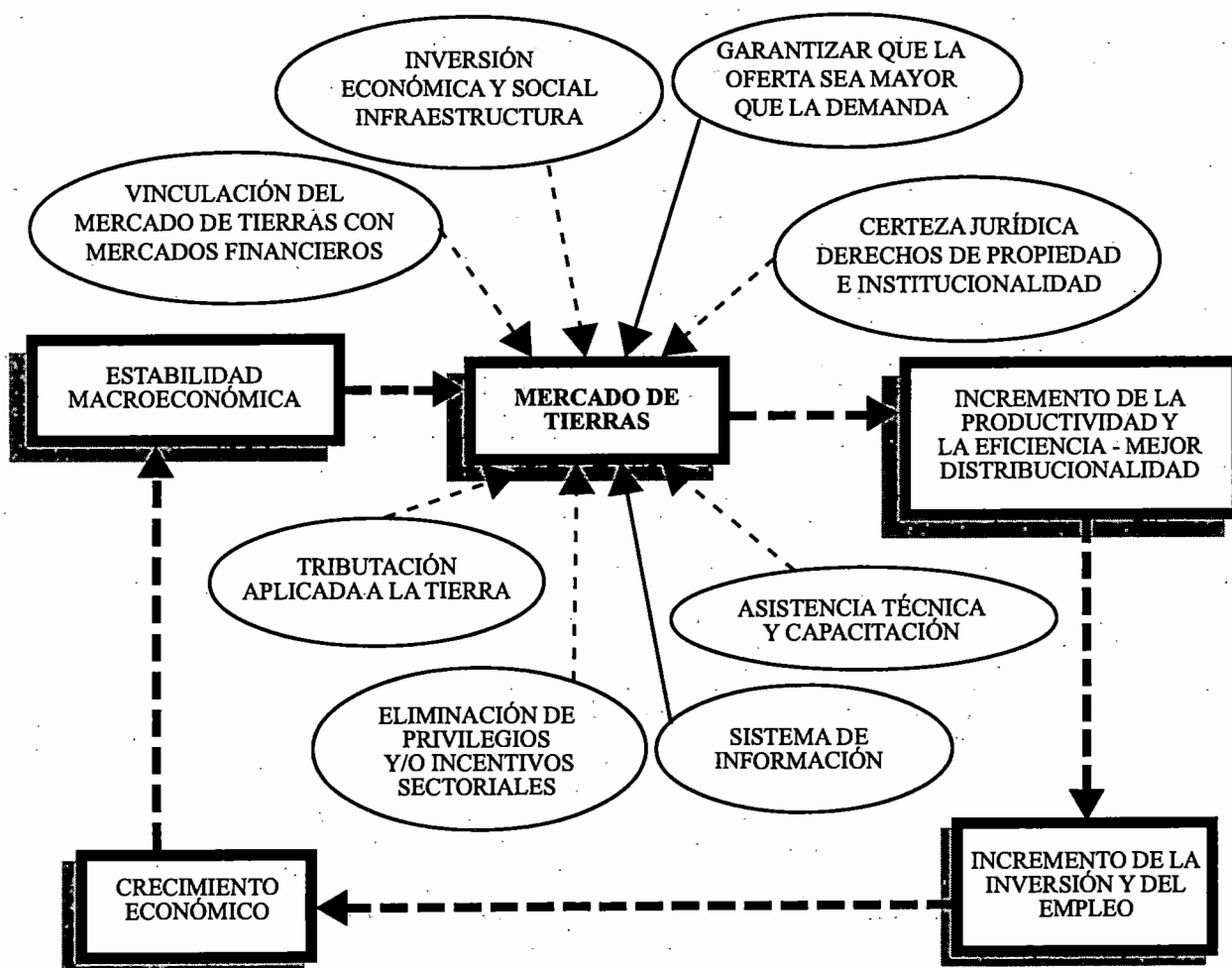
2. Factores que evitan distorsiones de precio y el uso improductivo de la tierra

- a. Eliminación de incentivos sectoriales (ventajas de impuestos, de créditos, subsidios, etc.)
- b. Impuestos a la tierra
- c. Estabilidad macroeconómica → evita tenencia de la tierra por motivos de inversión y especulación
- d. Garantizar que el volumen de la tierra ofertada sea mayor que el volumen de la demanda

3. Otros factores que fortalecen el funcionamiento del mercado

- a. Sistemas de información de mercado
- b. Infraestructura rural y servicios básicos

ESQUEMA DEL MERCADO DE TIERRAS





Al analizar la propuesta de los Acuerdos de Paz en Guatemala, encontramos una gran coincidencia con el desarrollo del planteamiento contenido en la *reforma agraria asistida por el mercado*. Un ingrediente particular es la demanda de recuperación de las tierras entregadas de manera fraudulenta a militares y políticos en la Franja Transversal del Norte y del Petén.<sup>4</sup> Dicha situación hace pensar que es precisamente este planteamiento el que se impone en las negociaciones y posteriormente en la firma del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Al igual que en la propuesta de los Acuerdos de Paz —el funcionamiento de un mercado de tierras como mecanismo central para el impulso de una transformación de la tenencia y uso de la tierra con mayor eficiencia y productividad— la propuesta del mercado de tierras incluye: el fortalecimiento de los derechos de propiedad (políticas de regularización), el registro y catastro; la aplicación de impuestos; el desarrollo de mecanismos financieros para facilitar el acceso a la tierra (compra de tierras); la asistencia técnica y capacitación; y la inversión económica y social complementaria, así como la protección del medio ambiente.

A pesar de corresponder a un planteamiento neoliberal, las medidas propuestas no han sido implementadas en su *integralidad*; por el contrario han sido muy aisladas las acciones que se han realizado en ese aspecto. Es decir, el PAN, cuyo Gobierno suscribió este Acuerdo, no demostró ningún interés en ejecutar las medidas neoliberales del Acuerdo Socioeconómico, lo cual hace pensar que sus intereses corresponden a una posición todavía más conservadora que la planteada en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Así que la creación del Fondo de Tierras queda en una medida aislada que se desarrolla fuera del contexto que requeriría para poder funcionar.

TABLA 1

ACUERDOS DE PAZ Y MERCADO DE TIERRAS

| Acuerdos de Paz                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Mercado de tierras                                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Acceso a la propiedad de la tierra: FONTIERRAS 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                                                                                                                                                                                                                                  | Acceso a la tierra vía mercado                                                                                                                                                                                                                                            |
| Crédito: propiciar la creación de todos los mecanismos posibles para desarrollar un mercado activo de tierras que permita la adquisición de tierras para los campesinos... a través de transacciones de largo plazo o tasas de interés comerciales o menores, y con un mínimo o sin enganche                                                                                                                                                                                                         | No existe ninguna contradicción con el modelo de mercado, el cual indica también la necesidad de mecanismos de subsidios y/o créditos para la compra de tierras                                                                                                           |
| Proyectos productivos: desarrollar proyectos productivos sostenibles, especialmente orientados a aumentar la productividad                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | El tema de la productividad también es recogido por el enfoque de mercado                                                                                                                                                                                                 |
| Infraestructura: conducir la inversión pública y generar un marco que estimule la inversión privada hacia el mejoramiento de la infraestructura para la producción sostenible y comercialización...<br>Elaborar un programa de inversiones para el desarrollo rural con énfasis en infraestructura básica (carreteras, caminos rurales, electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento ambiental)                                                                                              | Inversión económica y social<br>Promover especialmente la inversión privada<br>Crear infraestructura requerida adicionalmente                                                                                                                                             |
| Capacitación y asistencia técnica: fortalecer, descentralizar y ampliar la cobertura de los programas de capacitación, especialmente aquellos destinados a mejorar la capacidad de gestión empresarial... incorporando como vehículos de esta acción al sector privado y a las organizaciones no gubernamentales.<br>Desarrollar programas de asistencia técnica y capacitación para el trabajo que incrementen la calificación, diversificación y productividad de la mano de obra en el área rural | Fortalecimiento de los sistemas de capacitación<br>Debe abrirse oportunidades para la transferencia de funciones de las agencias gubernamentales al sector privado (preparación de proyectos y asistencia técnica)                                                        |
| Información: desarrollar un sistema de recopilación y difusión de información agropecuaria, forestal, agroindustrial y de pesca que permita al pequeño productor contar con información para sus decisiones en materia de cultivos, insumos, cosechas, precios y comercialización                                                                                                                                                                                                                    | Fortalecimiento de los sistemas de información y capacitación                                                                                                                                                                                                             |
| Reforma Legal: promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro de derechos de propiedad..., así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales.<br>Promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental                                                                        | Ordenamiento jurídico<br>Regularización de la tenencia, titulación, fortalecimiento de derechos de propiedad y reducción de costos de transacción<br>Ordenamiento territorial<br>Asignación de los derechos de propiedad mediante proyectos de regularización de tenencia |

<sup>4</sup> Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, III. Situación Agraria y Desarrollo Rural.



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                          |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Resolución de conflictos: establecer y aplicar procedimientos judiciales o no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre tierra y otros recursos naturales. Para 1997, haber puesto en marcha una Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y resolución de Conflictos sobre la Tierra con cobertura nacional                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                          |
| Registro de la propiedad inmueble y catastro: establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Asimismo, el gobierno se compromete a iniciar... el proceso de levantamiento de información catastral                                                                                                                                                                                        | Fortalecimiento de las instituciones que apoyan mercado de tierras (registro, catastro, entes judiciales y policiales); establecimiento de un registro y catastro confiable que brinde certeza jurídica y estabilidad sobre la propiedad |
| Impuesto sobre tierras: promover la legislación de un impuesto territorial en las áreas rurales de fácil recaudación por dichas municipalidades –el impuesto del cual serán exentas las propiedades de pequeña superficie, contribuirá a desestimular la tenencia de tierras ociosas y subutilizadas<br>Establecer una nueva escala impositiva para el impuesto anual sobre tierras ociosas, que fije impuestos significativamente más altos a las tierras ociosas y/o subutilizadas de propiedad particular | Deben establecerse impuestos a la tierra para que incentive a hacerla producir                                                                                                                                                           |

2. El Fondo de Tierras (FONTIERRAS) en Guatemala

El Fondo de Tierras (FONTIERRAS) es una entidad descentralizada del Estado, producto de los Acuerdos de Paz que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional; goza de autonomía funcional, tiene personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

La creación del Fondo de Tierras, ha tenido mucho apoyo del Banco Mundial aunque el préstamo otorgado a Guatemala con el fin de apoyar las operaciones del FONTIERRAS no se aprobó hasta abril del 2000. El Banco Mundial argumenta que este proyecto *ayudaría a la iniciativa del Gobierno de implementar una reforma agraria asistida por el mercado*.<sup>5</sup>

El Fondo de Tierras tiene dos funciones principales: la regularización y el otorgamiento de créditos para la compra de la tierra. Este estudio solamente aborda el segundo aspecto puesto que actualmente es el único mecanismo de acceso a la tierra en Guatemala.

Desde su inicio hasta el 5 de octubre de 2001, el Fondo de Tierras ha beneficiado a 9,874 familias, con una extensión de 54,611.94 hectáreas, con un monto de crédito de Q. 334,009,901.11 (= US \$ 42,821,782), y un monto de subsidio de Q. 159,331,997.60. El monto total invertido en asistencia técnica hasta esa fecha llegó a Q. 21,710,601.38.<sup>6</sup>

El total de solicitudes que han ingresado al Fondo de Tierras llega a 747. Se han otorgado 133 créditos, hay 11 créditos por otorgar, 207 casos cerrados y 57 expedientes inactivos y/ o de alta dificultad, así que 339 expedientes se encuentran en proceso normal. El costo de los créditos de esos 339 expedientes llegaría a Q. 894,875,641.73, y sus subsidios a Q. 407,171,793.60. Esto significa un total de Q. 1,302,047,435.33 sólo para satisfacer la demanda de los grupos en proceso normal, y no tomando en cuenta los costos de funcionamiento.

De los casos cerrados, el 95% no continuó con los trámites, en un 4% de los casos el grupo se desintegró y en 1% de los casos fueron atendidos por FONAPAZ. El alto porcentaje de grupos que ya no continuaron con el trámite se explica principalmente por el excesivo trámite (alrededor de 30 pasos) que no es manejable para los grupos, especialmente para los que no cuentan con organización acompañante. Otras razones son que no se logra llenar el cupo de familias requeridas, que el dueño retira la oferta y no se consigue otra o que el grupo no logra ponerse de acuerdo entre sus miembros cuando se conforma de personas de diferentes comunidades.<sup>7</sup>

De los 57 expedientes inactivos o de alta dificultad, la mayor parte tiene problema por haber presentado documentación incompleta, un problema vinculado a los mencionados en el párrafo anterior.

<sup>5</sup> Guatemala-Land Fund Project, noviembre 1997.

<sup>6</sup> Área de Informática del FONTIERRAS, Fincas entregadas al 5/10/2001.

<sup>7</sup> Entrevista Gilberto Atz, 28 de febrero de 2002.

### 3. Conclusiones en torno al mercado de tierras en Guatemala

En torno a las condiciones anteriormente mencionadas que deben existir para un mercado de tierras y para un modelo de *reforma agraria asistida por el mercado*, se constata lo siguiente:

#### ***Derechos de propiedad claramente definidos y legalmente reconocidos***

La falta de certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, la no confiabilidad del registro de la propiedad y la inexistencia de un catastro presentan limitaciones graves sobre el mercado de tierras. En el estudio se conocieron tres fincas que tienen problemas de linderos por lo cual no cuentan con la respectiva seguridad jurídica. *Por ejemplo, en El Petén todas las fincas devienen de dos grandes fincas matrices, para lo cual hay que llegar a determinar quién es el propietario... Toda acción de compra hasta no tener un catastro significa no tener certeza jurídica, únicamente certeza registral, pero no certeza física...hay problemas y van a haber más problemas...*<sup>8</sup>

#### ***Marco institucional para garantizar la seguridad de esos derechos***

Con el arranque de los Acuerdos de Paz, se intentó desarrollar una política de Estado que desarrollara la institucionalidad necesaria para el tema agrario, lo cual se buscó a través de la "Herradura". Sin embargo, con el nuevo gobierno y principalmente con su primer Ministro de Agricultura que estuvo en el cargo seis meses, se desbarató toda la institucionalidad agraria desarrollada por los Acuerdos de Paz, lo cual también indica el grado de fragilidad que tenía dicha estructura.<sup>9</sup>

#### ***Mejorar la integración de mercados de tierra y otros mercados (particularmente los financieros)***

La falta de una política monetaria, cambiaria y crediticia que fomente el ahorro, la inversión dentro de un marco de mediano y largo plazo, ha reducido las posibilidades de recursos para la producción. En el sistema financiero y bancario nacional actualmente no existe una política que promueva el crédito rural, excepto BANRURAL; el sector de cooperativas y de algunas ONG juegan un importante papel en el financiamiento del área rural.

La falta de acceso al crédito para los beneficiarios del Fondo de Tierras implica que no pueden acceder a los servicios básicos ni a una infraestructura mínima y queden excluidos de un desarrollo más integral, ya que el subsidio otorgado por FONTIERRAS no es suficiente para cubrir este tipo de inversiones.

#### ***Asistencia técnica***

Está dentro de los servicios que anteriormente prestó el Sector Público Agropecuario pero con el desmantelamiento de este sector en el marco de las políticas de Ajuste Estructural y la reducción de los servicios del Estado, quedó un vacío que ni el Estado ni el sector privado han asumido. Por lo tanto el campesinado guatemalteco no cuenta con servicios de asistencia técnica, con excepción de los beneficiarios del Fondo de Tierras. Esta falta de asistencia técnica implica que la tierra ni se está aprovechando de la manera más productiva ni responde a una estrategia de ordenamiento territorial, lo cual afecta el mercado de tierras.

Los problemas que existen en la prestación concreta de la asistencia técnica dentro del Fondo de Tierras son enormes. Resumiendo, se puede decir que los aspectos de formación y capacitación de los beneficiarios no son suficientemente abordados por las empresas de asistencia técnica. Hace falta capacitación a los grupos para la búsqueda de los terrenos, la negociación, la concienciación sobre las condiciones del crédito, etc. El hecho de haber privatizado este servicio social trae otros problemas, como lo son:

- Falta de cumplimiento: puesto que el servicio no es respuesta a una preocupación social sino un negocio, el propósito de muchas empresas no es resolver una problemática concreta sino sacar mayor beneficio económico, el cual se logra con la menor inversión económica posible. Esto implica que se emplea menos personal de lo establecido en los convenios, que este personal se queda menos tiempo en las comunidades, y que no tienen la formación adecuada –toda esta problemática se ha podido constatar en el trabajo de campo.

<sup>8</sup> Entrevista Sergio Mollinedo, Gerente de FONTIERRAS, septiembre de 2001.

<sup>9</sup> Entrevista Carlos Cabrera, UTJ, 4 de junio de 2001.



- Corrupción: la contratación de las empresas de asistencia técnica ha sido sujeta a varias críticas pues parece haber indicios que funcionarios del FONTIERRAS están involucrados en el “negocio” de la contratación.

### ***Eliminación de incentivos sectoriales (ventajas de impuestos, de créditos, subsidios, etc.)***

La economía guatemalteca se encuentra afectada por un conjunto de privilegios o incentivos fiscales, exoneraciones, exenciones y deducciones que limitan la eficiencia y eficacia reduciendo la recaudación tributaria y distorsionando la asignación eficiente de los recursos. *Existen privilegios fiscales concedidos a nivel Constitucional para centros educativos privados, así como la deducción a favor de las personas individuales y jurídicas que realizan donaciones a favor de universidades, entidades culturales o científicas, las cuales son deducibles de la renta gravada por el impuesto sobre la renta ISR. Existen ramas productivas que gozan de privilegios fiscales, exentas, en algunos casos, del pago de aranceles, Impuesto sobre la Renta (ISR), Impuesto al Valor Agregado (IVA), y el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI). Existen privilegios fiscales que aparecen bajo la cobertura de leyes de fomento específicas, donde aparecen sectores productivos exentos de impuestos como la industria maquiladora y empresas ubicadas en zona franca, empresas del sector energético e ingenios azucareros, entre otros.*<sup>10</sup>

### ***Impuestos a la tierra***

*El Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), es prácticamente insignificante en el país. Alcanzaba cerca de Q48.4 millones en 1990, es decir un 0.13% del PIB, mientras en el año 2000 se estimó una recaudación de Q7.5 millones equivalentes al 0.01% del PIB. Existe una pérdida absoluta del registro de lo que se recauda por el IUSI, lo cual ha sido producto de la descentralización fiscal, acelerada a partir de 1998, las protestas en contra del nuevo impuesto, su derogación y posteriormente puesta en operación del anterior, lo cual se tradujo en una caída de la recaudación del impuesto y pérdida del control del monto real recaudado.*<sup>11</sup>

El IUSI es un impuesto que presenta condiciones muy particulares para Guatemala, en el sentido de constituirse en el impuesto de mayor sensibilidad política y de tensas discusiones en torno a su implementación. Lo anterior se encuentra enmarcado en la situación de una desigual distribución de la tierra en el país. De esa cuenta, pese a su reducido monto efectivo en términos de recaudación, su significado político es vital con relación al tema. La Ley de Derogación del IUSI deja por fuera toda posibilidad de gravar la tierra ociosa, puesto que actualmente no existe legislación alguna que contenga ese impuesto.

### ***Estabilidad macroeconómica → evita tenencia de la tierra por propósitos de inversión y especulación***

Mayor estabilidad macroeconómica genera un contexto de mayor certeza a los agentes económicos, lo cual redundaría en un mayor dinamismo de los mercados formales de tierra. En Guatemala, el principal factor limitante en este sentido ha sido la alta tasa de interés y la restricción del crédito.<sup>12</sup> Estabilidad macroeconómica no es igual a estabilidad de precios —no hay estabilidad macroeconómica si no hay crecimiento del PIB y generación de empleo.

El hecho que todavía existen los incentivos sectoriales, que no haya impuestos a la tierra, y que no haya suficiente estabilidad económica, repercute en FONTIERRAS en el sentido de no contar con precios que reflejan la productividad de la tierra sino precios distorsionados por la especulación.

### ***Garantizar que el volumen de la tierra ofertada > volumen de la demanda***

El presente estudio estima que actualmente 316 mil familias están demandando tierra.

En relación a la oferta, no existen tierras de propiedad pública o baldíos en cantidad considerable como para reconocer la existencia de una reserva de tierra pública que pudiera atender la demanda, y por lo tanto considerar al Estado como un oferente de tierras.<sup>13</sup> En cuanto a la oferta privada, depende mucho de los incentivos para vender que por la falta de impuestos y la inestabilidad macroeconómica siguen siendo pocos. En este sentido la oferta privada de tierra de buena calidad es bastante limitada, por lo cual hay un desequilibrio entre oferta y demanda.

<sup>10</sup> Maynor Cabrera y Carlos Barreda, 2001.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Carrera, 1999.

<sup>13</sup> Ibid.



El estudio evidenció que los grupos tienen que invertir mucho tiempo hasta encontrar un terreno adecuado. Esto demuestra que la oferta es muy escasa ante una demanda que ni siquiera refleja la demanda real existente en Guatemala. La tierra que más fácilmente se encuentra, y que incluso aparece en el listado de oferta de FONTIERRAS, es de mala calidad, así que definitivamente no existe esta condición fundamental para el funcionamiento de un mercado de tierras.

### ***Sistemas de información de mercado***

A pesar de que el Acuerdo de Reasentamiento de la Población Desarraigada establece un estudio de oferta de tierras para poder solventar la demanda, tal estudio no se ha realizado<sup>14</sup> —el listado de fincas en oferta del Fondo de Tierras principalmente ofrece tierras de mala calidad.

### ***Infraestructura rural y servicios básicos***

Las inversiones públicas afectan los mercados de tierra mediante los programas de desarrollo de infraestructura y dotación de servicios que se ejecutan o dejan de realizar. A pesar de haberse construido carreteras, e incrementado el servicio de electrificación, el país sigue presentando limitaciones graves de infraestructura vial, de telecomunicaciones y de servicios de energía eléctrica (24,6% de la población en el área rural en 1998), así como en dotación de agua potable (24,7% de la población en el área rural en 1998), y en los servicios de salud y educación, sobre todo en el área rural —esto y la falta de infraestructura rural (mercados, riego, etc.), lleva a que los predios son sumamente heterogéneos, cuestión que distorsiona los precios. Los precios entonces ya no se definen principalmente por la rentabilidad de la tierra sino por las condiciones de acceso, la ubicación respecto de los principales mercados de productos agropecuarios, la disponibilidad de agua para riego, la infraestructura interna y externa de la finca. Hasta después de considerar estos factores, se suman los que tienen que ver con la productividad de la finca y su tamaño.

La precariedad de servicios sociales fue una de las características centrales de muchas de las comunidades visitadas para la realización de este estudio. El principal problema, que luego repercute en la comercialización de la producción, es el mal acceso a los terrenos, pero además las comunidades visitadas no cuentan en su mayoría ni con clínicas, vivienda formal, agua potable y electricidad.

Del análisis de los factores que inciden en el mercado de tierras, se puede concluir que prácticamente ninguno de los factores que inciden en el buen funcionamiento de un mercado de tierras están dados, así que tal mercado en Guatemala es inexistente. *En el caso guatemalteco es utópico pensar que a través del mercado se puede buscar una reforma agraria*<sup>15</sup>. Sin embargo, el Fondo de Tierras representa una *reforma agraria asistida por el mercado* y apuesta a que el mercado logre resolver el problema de la injusta distribución de la tierra. Esto evidencia que las políticas de los organismos financieros internacionales no toman en cuenta las particularidades locales para implementar y promover sus políticas.

En este sentido, otro aspecto que llama la atención es la coincidencia de lo establecido en los Acuerdos de Paz con el modelo de mercado. Se puede ver que en nombre de la paz se están implementando las medidas que los organismos internacionales impulsan de igual manera en otros países en vía de desarrollo. Las particularidades guatemaltecas dadas por un proceso de paz desaparecen dentro de un modelo económico general.

## **4. Conclusiones respecto del funcionamiento del Fondo de Tierras**

### ***a. Burocracia:***

El proceso de entrega de una solicitud completa muestra varias dificultades:

- ◆ Existe mucha inversión, en tiempo y recursos económicos por parte de los beneficiarios, en la búsqueda de las fincas que llenen los requisitos que exige FONTIERRAS. Esto impide a grupos con poca capacidad económica continuar el trámite.

<sup>14</sup> Entrevista Laura Hurtado, 18 de mayo de 2001.

<sup>15</sup> Entrevista Carlos Cabrera, op.cit.



- ◆ El trámite en sí es burocrático y complicado por lo cual existe una autodepuración de grupos que no tienen la necesaria formación, experiencia o el acompañamiento de una organización campesina. Además, cada vez se está burocratizando más el proceso para ocultar la incapacidad económica del Fondo de Tierras para atender la demanda concreta. La duración del trámite hasta la aprobación del crédito desde el año 1998 ha ido aumentando de 13 a 24.5 meses en el año 2001.

**TABLA 2**  
**MESES TRANSCURRIDOS ENTRE EL INICIO DEL TRÁMITE Y LA ENTREGA DEL CRÉDITO**

| Período      | Fincas entregadas | Promedio semestral | Promedio anual |
|--------------|-------------------|--------------------|----------------|
| 1998 ene-jun | 3                 | 2.94               |                |
| 1998 jul-dic | 10                | 16.00              | 12.99          |
| 1999 ene-jun | 3                 | 16.73              |                |
| 1999 jul-dic | 14                | 14.96              | 15.27          |
| 2000 ene-jun | 4                 | 16.25              |                |
| 2000 jul-dic | 41                | 20.39              | 20.03          |
| 2001 ene-jun | 36                | 21.27              |                |
| 2001 jul-dic | 23                | 24.33              | 22.46          |

Fuente: Elaboración propia con datos de FONTIERRAS, Fincas entregadas hasta diciembre del 2001.

Destaca entonces que el problema de la burocracia no se resuelve con mecanismos de mercado, aunque ha sido una de las críticas más señaladas a las *reformas agrarias tradicionales* donde el Estado ha tenido un papel más importante.

### **b. Anomalías administrativas:**

Se puede afirmar que también en este tema los mecanismos de mercado no resuelven el problema, al contrario lo agravan. Se nota que la contratación de entes privados hasta propicia actos anómalos, siempre que no haya verificación de la aplicación correcta de los criterios establecidos.<sup>16</sup>

### **c. Sesgos en la selección de los beneficiarios:**

- ◆ En la práctica son los grupos que tiene algún acompañamiento por parte de una organización o institución, los que tienen mayores posibilidades de acceder al Fondo —y en menos tiempo—. Tienen ventaja significativa frente a los grupos que encaran solos al trámite, en términos de calidad y precio de la tierra, duración del trámite, etc.
- ◆ En varios casos la selección de los beneficiarios por parte del Área Socioeconómica del Fondo no ha sido acertada puesto que dentro de las fincas se han encontrado personas que cuentan con buenos recursos económicos, empleos en las áreas urbanas, y algunos que tienen producciones rentables de varios cultivos en otras comunidades, en las que además cuentan con viviendas con todos los servicios básicos. En este sentido la Ley del Fondo de Tierras no ubica bien la población meta que FONTIERRAS —según los Acuerdos de Paz y el Banco Mundial— debería tener.
- ◆ A esto se agregan errores garrafales en la selección, con beneficiarios ausentistas, adjudicación a mujeres por la no calificación de los hombres, desplazamiento de trabajadores antiguos de la finca, o un excesivo número de beneficiarios.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Irregularidades en FONTIERRAS: Durante la investigación realizada se realizaron varios señalamientos de corrupción por parte de los entrevistados:

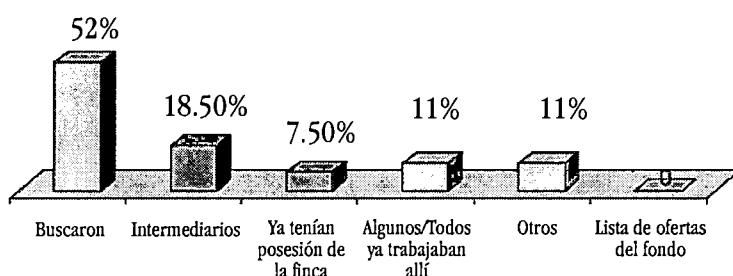
- La existencia de empresas de asistencia técnica, en la cual trabajan o son propiedad de funcionarios y trabajadores del Fondo de Tierras y las cuales son impuestas a grupos de beneficiarios.
- Redes entre organizaciones acompañantes, dueños de fincas, funcionarios de FONTIERRAS y FONTIERRAS para beneficiar la compra de fincas.
- Anomalías en la realización de los avalúos y la existencia de intermediarios en la compra de fincas, los cuales cobran comisión y tienen relación con funcionarios del Fondo de Tierras.

<sup>17</sup> Ingeniero Leopoldo Sandoval en una discusión de grupo, 1 de diciembre de 2001.

#### d. Entrega de fincas de mala calidad:

- ◆ En el listado que FONTIERRAS propone aparecen mayoritariamente fincas de mala calidad, lo cual sugiere que en primer lugar se busca satisfacer la oportunidad que ven los terratenientes de deshacerse de fincas de mala calidad o de evitarse el pago de indemnizaciones de los colonos, en lugar de buscar verdaderas alternativas para los campesinos sin tierra.
- ◆ La buena y regular calidad de las fincas visitadas se debe principalmente a que los beneficiarios han participado activamente en su búsqueda e invertido mucho tiempo en la misma. Una práctica utilizada por los beneficiarios es recurrir a un intermediario (ver siguiente gráfica), el cual tiene como pago estar incluido en el listado de beneficiarios. También se ha detectado la existencia de intermediarios a la inversa, es decir desde los dueños de las fincas.

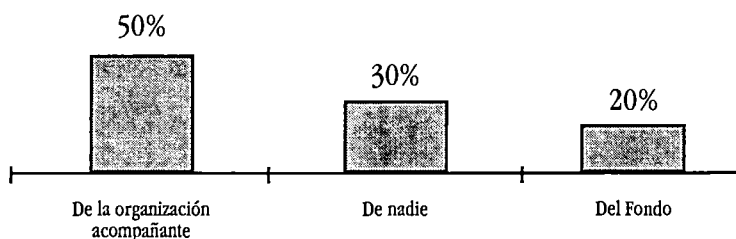
MECANISMO DE IDENTIFICACIÓN DE LA FINCA



#### e. Asimetría en la negociación:

Por falta de capacitación —como se puede observar en la gráfica siguiente, sólo un 20% de los grupos de nuestra muestra fueron capacitados por el Fondo— los grupos cuentan con desventajas en la negociación. A menos que tengan organización acompañante, entran sin preparación a las negociaciones y éstas se vuelven asimétricas debido a la mayor formación y experiencia de los vendedores. FONTIERRAS da precios de orientación a los beneficiarios, basados en el avalúo; en este sentido sí intervienen (y esto ha resultado en que en muchos casos sí se lograron buenos precios), pero no queda muy claro cuál realmente es el papel del Fondo en la negociación.

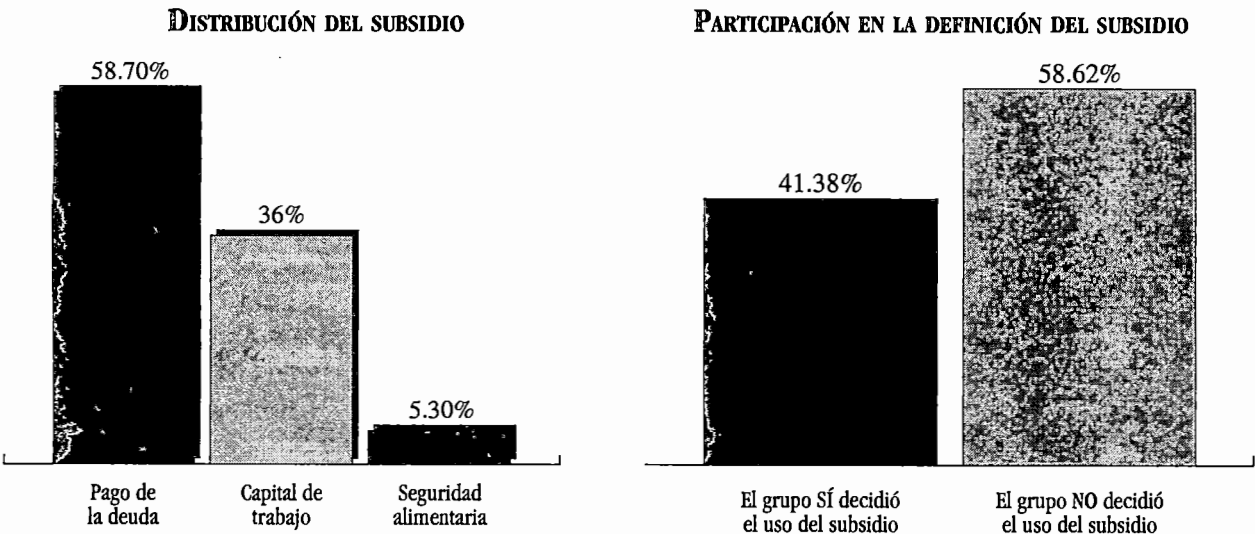
MECANISMO DE IDENTIFICACIÓN DE LA FINCA



#### f. Uso del subsidio en muchos casos no es definido por los beneficiarios:

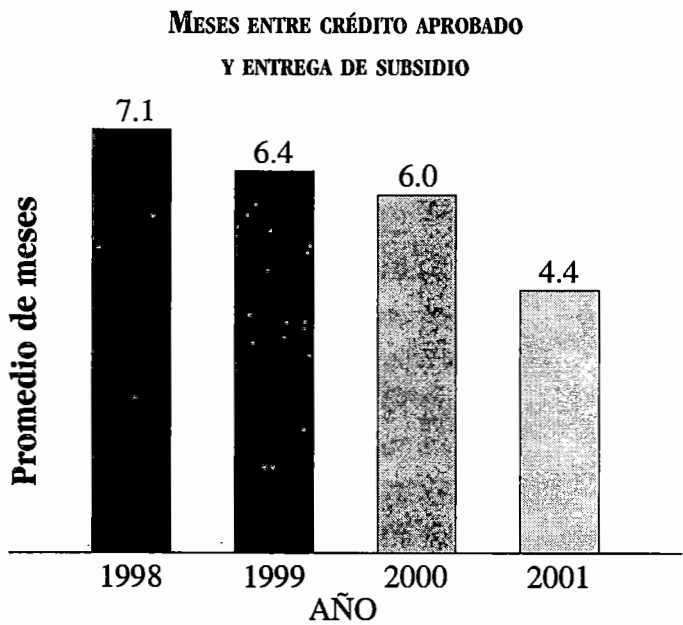
En el 59% de los casos, los grupos NO participaron en el uso del subsidio. Como resultado se destina poca cantidad a seguridad alimentaria y capital de trabajo.

- ◆ La insuficiencia de *capital de trabajo* puede traer como consecuencias las deserciones en las fincas, migraciones temporales, desmotivación a la organización, la no implementación oportuna de los proyectos productivos. Todo lo anterior puede implicar que los beneficiarios no tengan capacidad de pagar la finca, ni mucho menos de capitalizarse, ahorrar y lograr un desarrollo integral y sostenido.
- ◆ La falta de subsidio para seguridad alimentaria (en este rubro entra el traslado y techo mínimo también) retrasan y obstaculizan el traslado y por lo tanto también el inicio de los proyectos. Se limitó lo que se destina a la seguridad alimentaria por el uso inadecuado del mismo por parte de las comunidades, pero su reducción obviamente produjo otros problemas.



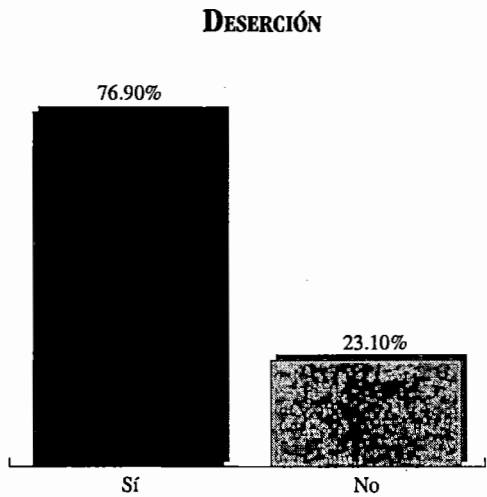
**g. Retraso en la entrega del subsidio:**

Este retraso fue mencionado por el 41% de los grupos. Tiene como consecuencia el retraso de los proyectos productivos, mientras el período de gracia empieza a correr a partir de la fecha prevista de entrega del subsidio —esto perjudica económicamente a los grupos. Ha ido bajando el retraso del subsidio pero sigue existiendo y afectando.



**h. Deserción:**

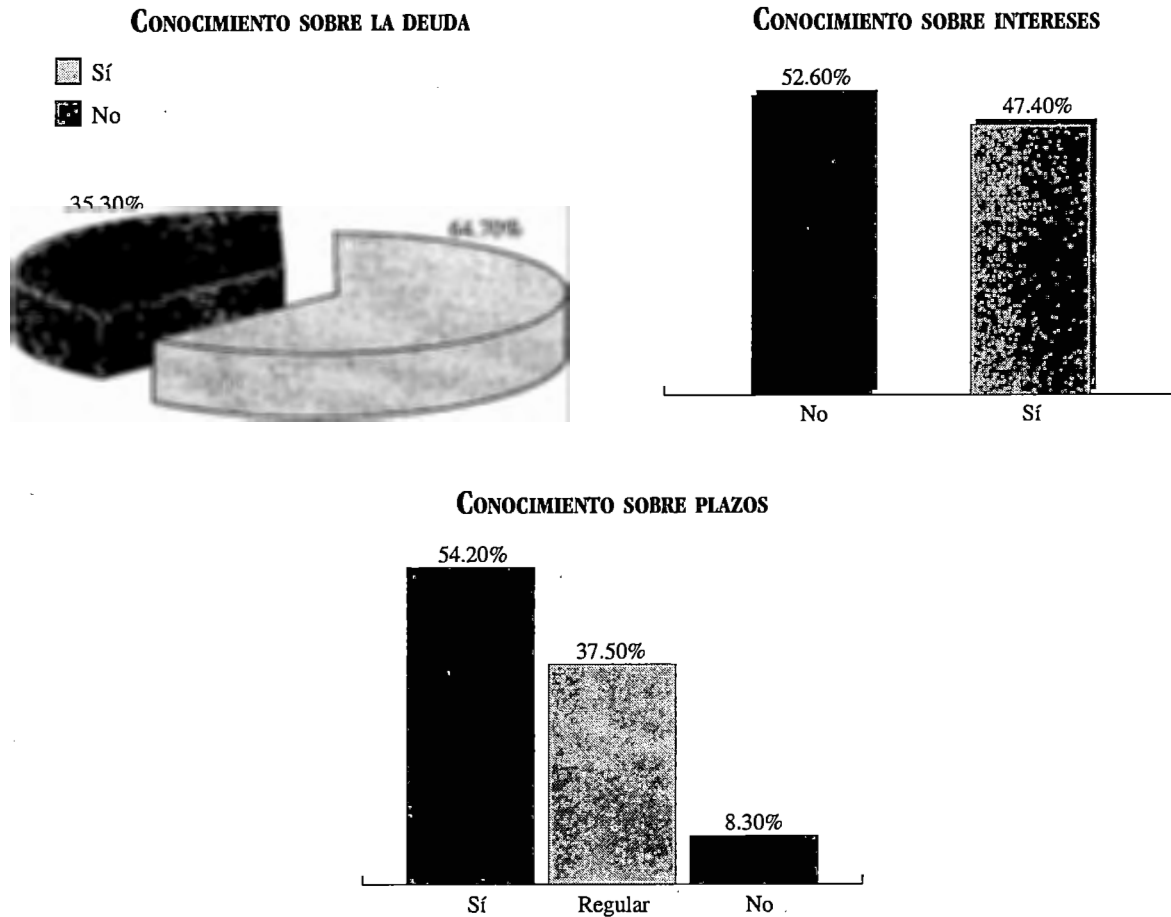
En la mayoría de los grupos ha habido deserción (ver siguiente gráfica), principalmente por falta de servicios básicos esenciales (agua, vivienda, educación, servicios de salud y energía eléctrica), y porque consideran no tener capacidad para pagar la finca.





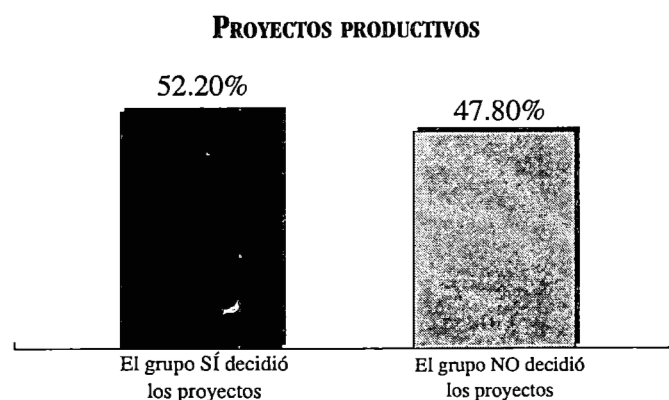
**i. Falta de información sobre las condiciones del crédito:**

La información sobre la deuda, intereses, plazos y periodos de gracia es manejada principalmente por algunos miembros de las Juntas Directivas de los grupos, y muchas veces ni por ellos. Esta falta de claridad sobre las dimensiones y condiciones de la deuda demuestran falta de capacitación y concientización por parte del Fondo. Hay confusión sobre la deuda total (35.3% no conocían bien ese dato), los plazos (45.8% no contaban con información exacta), y los intereses (47.3% no tenían información exacta sobre los intereses). 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 y pago.



**j. Debilidades en el estudio sobre proyectos productivos:**

- ◆ La elaboración del ANADET (estudio de factibilidad de los proyectos productivos) por parte de consultores independientes significa una duplicación de esfuerzos y recursos, porque la respectiva empresa de asistencia técnica vuelve a hacer un análisis sobre proyectos productivos sin ni siquiera conocer el ANADET realizado anteriormente.
- ◆ Los grupos no participan plenamente en la definición de los proyectos; el 48% de los grupos mencionó no haber participado.



- ◆ La mayor dificultad que se presenta en la producción es la falta de mercados y la certeza que se pueda tener en los precios. Este asunto no está enfatizado suficientemente en el ANADET ni en el plan de trabajo de la empresa de asistencia técnica.

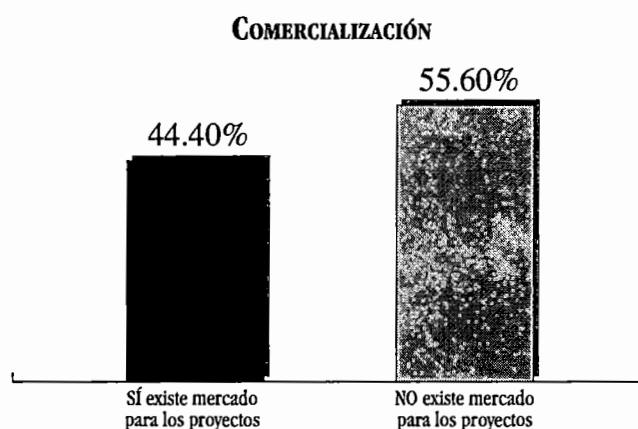


**k. Falta de rentabilidad de los proyectos productivos:**

- ♦ La mayoría de las fincas no han logrado rentabilidad en sus proyectos productivos debido a una asistencia técnica inadecuada, por no contar con suficiente capital de trabajo, por tener bajos rendimientos, o por la falta de mercados y precios estables.
- ♦ La falta de recursos para seguridad alimentaria y capital de trabajo, la falta de servicios básicos, la deserción, y el retraso en la entrega del subsidio y el inicio de la asistencia técnica son factores que limitan las posibilidades de desarrollo de los proyectos productivos, lo cual se agudiza por la baja rentabilidad de los proyectos y falta de comercialización, así como la mala calidad de la tierra y ubicación de las fincas.

**l. Falta de mercados y canales de comercialización:**

En el 56% de los grupos consultados no existía mercados.



**m. Seguridad alimentaria:**

La mayoría de proyectos en ejecución en las fincas son los granos básicos, siguiéndoles las hortalizas y la ganadería, siendo muy pocas las fincas que han iniciado proyectos productivos de frutales y de reforestación. Sin embargo, el FONTIERRAS intenta “concientizar” sobre las ventajas de la producción para el mercado (interno o agroexportación) - un mercado dudoso - ante la producción de granos básicos lo cual pone en peligro la seguridad alimentaria.

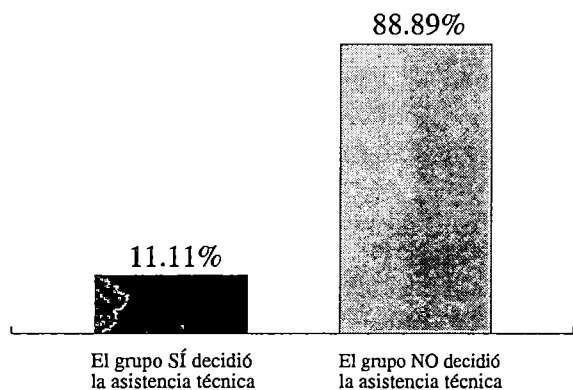
**n. Problemas en la adjudicación de la empresa de asistencia técnica y su desempeño:**

- ♦ De manera generalizada el grupo no tiene ninguna participación en la definición de la empresa de asistencia técnica y es FONTIERRAS quien impone la misma (89% de los grupos NO participaron en su selección) lo cual perjudica su cumplimiento. No se conocen los contratos entre el Fondo y las empresas de asistencia técnica (en un 62% de los casos).
- ♦ No existe una metodología uniforme en cuanto a la prestación de los servicios de asistencia técnica, puesto que algunas empresas tienen un técnico agrícola permanente en las fincas, otras los tienen por una semana al mes y algunas por una vez al mes. Además todas dicen utilizar la estrategia de “aprender haciendo”, pero en algunos casos, principalmente en la introducción de nuevos paquetes tecnológicos de hortalizas, se convierte en “echando a perder se aprende”, lo que causa graves pérdidas económicas en los agricultores, desconfianza en el uso de nuevas tecnologías y fortalecimiento de la resistencia al cambio, que es letal en el inicio de procesos de desarrollo. Pretenden transformar a los pequeños agricultores de subsistencia en productores comerciales en tan sólo un ciclo de cultivo.
- ♦ En las empresas de asistencia técnica existen técnicos que no hablan el idioma maya de la región, por lo que se presentan serios problemas en la comunicación y transmisión de conocimientos, así como en la captación de necesidades de los beneficiarios.
- ♦ La asistencia técnica únicamente se concentra en la producción agropecuaria y forestal, no está dirigida a un desarrollo rural integral. La deficiencia más destacada es la falta de capacitación para la organización. Sin la organización no habrá desarrollo de ningún tipo y menos desarrollo rural integral.
- ♦ El Fondo de Tierras no tiene mayor supervisión del trabajo de las empresas de asistencia técnica, lo cual implica que exista casi completa autonomía de la empresa privada y ningún control sobre el cumplimiento y la naturaleza de su trabajo. Es peligroso, puesto que las empresas seleccionadas por el Fondo muchas veces no sienten compromiso real sino actúan más en función del negocio (como cualquier empresa lo hace), no en función del beneficio social. Además existen fincas (dos de nuestra muestra) que actualmente no tienen asistencia técnica.

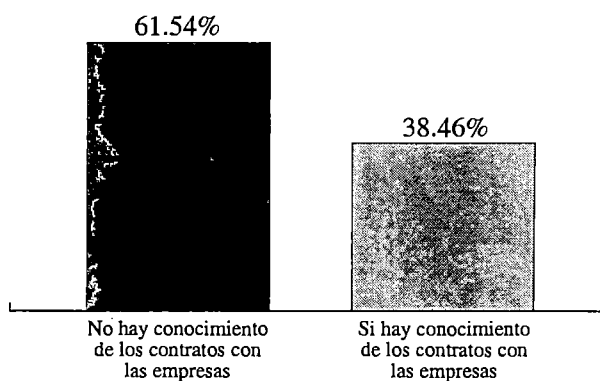


- ♦ Los beneficiarios del Fondo no tienen capacidad para pagar la asistencia técnica a partir del segundo año (en un 100% de los casos). Implica que la presencia de la empresa baja, resultando en menor acompañamiento al grupo y menor posibilidad de éxito en la producción.

DECISIÓN SOBRE LA ASISTENCIA TÉCNICA



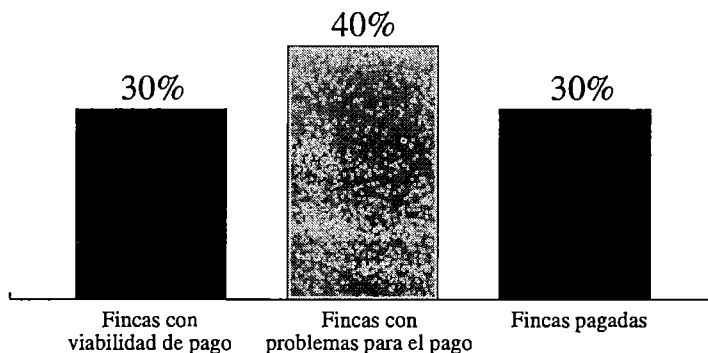
CONOCIMIENTO DE LOS CONTRATOS



#### ñ. Pago de la deuda:

Algunos de los grupos beneficiarios tienen posibilidades de pagar la finca o ya la han podido pagar con el subsidio. En este último caso generalmente se trata de fincas de mala calidad que no dan para mayor producción/ o comercialización por lo que no lograrán salir de las condiciones de pobreza. Otros grupos no van a poder pagar la deuda. Hay muy pocos grupos que están en las condiciones de llegar a un desarrollo integral.

VIABILIDAD DEL PAGO DE LA FINCA



#### o. Falta de atención a la equidad de género:

- ♦ La estructura organizativa de las comunidades tiene carácter centralista y masculinista porque la administración y conducción de los intereses y necesidades comunitarios, así como la toma de decisiones sobre los mismos están signados como derechos reconocidos de los hombres. Las Juntas Directivas de las comunidades están integradas únicamente por hombres y en la celebración de las Asambleas las mujeres están limitadas a escuchar y no a participar con voz y voto.
- ♦ La capacitación dirigida a las mujeres se ha limitado a la legalización del Comité de la Mujer, pero no se han implementado procesos constantes y permanentes de sensibilización comunitaria para estimular la organización y participación de las mujeres.
- ♦ El reconocimiento de los derechos de las mujeres a nivel institucional por parte de FONTERRAS y de las instituciones de capacitación y asistencia técnica se identifica básicamente en lo teórico porque en la práctica existen actitudes y procedimientos que demuestran que los derechos de las mujeres no son elementos de importancia en la ejecución de sus políticas.

Se puede notar que muchas de los problemas de FONTERRAS de Guatemala, coinciden con los que en otros países se han observado en la implementación de una *reforma agraria asistida por el mercado*, lo cual afirma que no se deben a una problemática particular sino estructural e inherente al modelo que no da una respuesta adecuada a la problemática de los países en los que ha sido impulsado. Ejemplos de las coincidencias son:



- La prioridad de los beneficiarios en el acceso a la tierra, no en el precio<sup>18</sup>
- La falta de poder real de negociación por parte de los beneficiarios<sup>19</sup>
- La falta de participación real de los beneficiarios<sup>20</sup>
- La falta de oferta de tierra, es decir no se genera suficiente tierra de buena calidad<sup>21</sup>
- El Programa está dirigido a la eficiencia, NO a la equidad (los programas están diseñados sobre todo para aquellos campesinos que ya cuentan con alguna experiencia productiva y pueden dar muestra de realizar un proyecto económicamente viable)<sup>22</sup>
- La burocracia de las agencias a cargo de la reforma agraria<sup>23</sup>

En cuanto al presupuesto y el impacto que FONTIERRAS tiene y podrá tener, resulta que bajo las condiciones actuales FONTIERRAS no tiene mayor influencia en el incremento del acceso a la tierra, y aunque con la implementación del Fondo de Garantías tendría mayor impacto, siguiendo la tendencia presupuestaria de los últimos años, 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 nuestras estimaciones en el año 2006 se cubriría a un 1.16 por ciento 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<sup>24</sup>, lo cual de igual manera implicaría que por el crecimiento poblacional<sup>25</sup>, la presión de la demanda de tierra continuaría creciendo año por año. De esta manera no es posible lograr un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, tal como una “reforma agraria” (aunque sea asistida por el mercado) lo sugiere.

TABLA 3

| Año  | Demanda | % del incremento anual de la demanda | Familias beneficiadas | % cubierta | Déficit |
|------|---------|--------------------------------------|-----------------------|------------|---------|
| 1979 | 181.40  |                                      | 0.00                  | 0.00       | 181.40  |
| 1998 | 290.53  |                                      | 1.09                  | 0.38       | 289.44  |
| 1999 | 297.83  | 7.29                                 | 1.32                  | 0.44       | 296.51  |
| 2000 | 305.30  | 7.48                                 | 2.58                  | 0.85       | 302.72  |
| 2001 | 312.96  | 7.66                                 | 4.89                  | 1.56       | 308.08  |
| 2002 | 320.82  | 7.86                                 | 4.50                  | 1.40       | 316.32  |
| 2003 | 328.87  | 8.05                                 | 6.57                  | 2.00       | 322.30  |
| 2004 | 337.13  | 8.25                                 | 6.66                  | 1.98       | 330.47  |
| 2005 | 345.59  | 8.46                                 | 6.96                  | 2.02       | 338.62  |
| 2006 | 354.26  | 8.67                                 | 6.38                  | 1.80       | 347.88  |

Fuente: Elaboración propia. Para proyectar la demanda se tomó en cuenta el resultado del Censo Nacional Agropecuario 1979 y el Censo de Población 1980. *Informe del Desarrollo Humano 2000*, Sistema de Naciones Unidas.

## 5. Conclusiones Generales

Aparte de los problemas concretos de funcionamiento, destacan dos problemas estructurales, abordados anteriormente, que 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.

<sup>18</sup> Schwartzman, 2000.

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> FIAN, Vía Campesina, 2000.

<sup>21</sup> El-Ghonemy, 1998; Tom Lebert, 2000.

<sup>22</sup> FIAN, Vía Campesina, *op. cit.*

<sup>23</sup> Kilusang, 2000.; Schwartzmann, *op. cit.*; El-Ghonemy, *op. cit.*

<sup>24</sup> Constituye aquella población campesina que no tiene acceso a la tierra, tiene acceso a la tierra pero en una extensión menor a una cuerda o es propietaria de la tierra pero en una superficie inferior a una cuerda.

<sup>25</sup> La tasa de crecimiento de esta población se estimó en 2.51% anual.



Los mismos expertos del Banco Mundial están conscientes de las limitaciones estructurales que prácticamente en todos los países en vía de desarrollo existen en relación a la creación de un mercado de tierras —y entonces también en relación al éxito real que la *reforma agraria asistida por el mercado* pueda tener. Se maneja que *la propuesta de la reforma agraria desde las comunidades es complementaria a otras propuestas y no un sustituto de leyes que permiten a los gobiernos expropiar tierra, lo cual ha sido (y sigue siendo en algunos países) un instrumento importante para romper la resistencia de los grandes terratenientes... y que estamos muy conscientes que no existen recetas globales sino que la propuesta perseguida en cualquier país específico requerirá ser adoptada a las condiciones locales.*<sup>26</sup>

A pesar de esta conciencia mantienen su postura favorable hacia el modelo de *reforma agraria asistida por el mercado* y no toman en cuenta las particularidades locales (dadas en Guatemala por el proceso pos-guerra y por la falta de las condiciones que determinan el funcionamiento de un mercado de tierras). En términos de la priorización de los beneficiarios llama la atención que —contrario a lo manifestado por el Área Socioeconómica del Fondo de Tierras— el Banco Mundial sostiene que los desmovilizados no deben ser atendidos con prioridad. Es contradictorio, puesto que el Banco Mundial tiene una división (“Post-conflict Peacebuilding & Reconstruction Unit”) que trabaja como eje principal la desmovilización e integración de los desmovilizados, justamente porque en el entorno pos-conflicto se ha identificado a este grupo como muy importante para lograr un mínimo de estabilidad y prevenir una recaída en el conflicto armado. En este sentido, se puede ver que (por parte del Banco Mundial) 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 (y en lo concreto de los Acuerdos de Paz).

Críticas de la Sociedad Civil son consideradas *ideológicas*<sup>27</sup>. Una concesión a esas críticas es que le cambiaron el nombre al modelo. Ya no es *reforma agraria asistida por el mercado* sino *reforma agraria administrada por las comunidades*.<sup>28</sup> Sin embargo, este nuevo término no cambia nada en los contenidos y en el fondo del modelo, pero pretende quitarle la ideología al término y señalar el aspecto participativo.

El elemento participativo efectivamente presenta un enfoque interesante siempre y cuando se le maneje en su contexto concreto, es decir que se parta de la realidad que la mayoría de la población dispone de escaso acceso a la educación como para poder participar en el mercado equitativamente. Según el experto principal del Banco Mundial sobre el tema de la reforma agraria, Klaus Deininger, ya se ha implementado en Colombia un mecanismo que prevé una capacitación de medio año a nivel municipal para la población rural, *antes* de que ella empiece con el proceso de selección y negociación. Esta estrategia fortalece la demanda y libera a la población de los —anteriormente empleados— actos paternalistas del Estado.<sup>29</sup>

Lo que no queda claro por parte del Banco Mundial es cómo resolver el problema de la falta de oferta. Es obvio que en este ámbito se requiere de una intervención más fuerte del Estado que —aparte de continuar avanzando en las medidas mencionadas en los Acuerdos de Paz para fortalecer el mercado (catastro, registro, regularización)— debe lograr la recuperación de tierras ilegalmente adjudicadas y no debería temer expropiaciones (máxime si estas son compensadas). De otra manera no será posible romper con una estructura feudal tal como existe en Guatemala, ya que el mercado —en el corto y mediano plazo— no ofrecerá los incentivos ni para vender la tierra improductiva —y mucho menos para redistribuir tierra productiva.

Finalmente, una estrategia de desarrollo rural debe llegar más allá del acceso a la tierra. Por un lado es necesario fortalecer las diferentes instituciones estatales (catastro, registro de propiedad, etc.): por el otro lado que el Estado invierta en el área rural; particularmente en la infraestructura rural y social, con un enfoque en la capacitación y educación de la población rural, en especial en la capacitación para la organización<sup>30</sup>. Estas medidas requieren de un Estado fuerte y activo que no debe dejar un espacio al mercado que —por lo menos en el contexto descrito— no le corresponde.

<sup>26</sup> Robert L. Thompson, Director Rural Development Department del Banco Mundial, en una carta dirigida a Rafael Alegría de la Vía Campesina, respondiendo a una “petición de una reforma agraria”, 18 de enero del 2001.

<sup>27</sup> Discusión de grupo con expertos y expertas del Banco Mundial, 3 de julio del 2001.

<sup>28</sup> World Bank, 2001.

<sup>29</sup> Entrevista con Klaus Deininger, 3 de julio del 2001.

<sup>30</sup> Ver PNUD, 2000: *la reducción de la pobreza se basa en que los pobres se organicen por sí mismos en comunidad; ese es el mejor antidoto contra la carencia de poder, fuente básica de la pobreza. Una vez organizados, los pobres pueden influir en el Gobierno local...también pueden formar coaliciones más amplias para influir en la adopción de decisiones en los planos regional y nacional. Por lo tanto, lo que más necesitan los pobres son recursos para desarrollar sus capacidades de organización.*



## 6. Propuesta

En el estudio realizado quedan claros los límites en el funcionamiento del Fondo de Tierras y en su presupuesto para atender la demanda de tierra en el país, así como los elementos de carácter estructural que señalan la falta de viabilidad del mercado de tierras para modificar la injusta distribución de la tierra.

Se reconoce la necesidad de un papel más fuerte del Estado, el cual debe incluir varios mecanismos adicionales para el acceso a la tierra además de la compra de tierras vía FONTIERRAS. Un factor importante es la recuperación de tierras ilegalmente adjudicadas que señala los Acuerdos de Paz, la cual podría fortalecer la oferta así como la implementación de impuestos a las herencias, a la propiedad y a la tierra ociosa que desestimularía la gran propiedad y promovería la venta de tierras. No obstante, es necesario profundizar y explorar una diversidad de mecanismos que puedan llevar a una modificación de la estructura de tenencia de la tierra altamente concentrada. Lo anterior deja claro la necesidad de elaborar una política de Estado para el desarrollo rural, con el fin de poder abordar de manera integral la problemática agraria y rural en Guatemala.

La Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas CNC está trabajando en una propuesta de **reforma agraria integral** que integra varias vías de acceso a la tierra, la cual es una alternativa para atacar el problema de la injusta distribución de la tierra en Guatemala. Habría que profundizar y desarrollarla adecuadamente para su implementación. Las vías propuestas incluyen el acceso por *la compensación* a grupos a quienes se les despojó de su tierra durante el conflicto armado interno; *la expropiación* según el Artículo 40 de la Constitución de la República, el cual incluye que la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobada; *compensaciones laborales*, la cual se puede presentar en aquellas fincas agrícolas o haciendas ganaderas donde colonos han trabajado por varios años y nunca se les han reconocido prestaciones laborales ni indemnizaciones, por lo tanto si los patrones no cuentan con fondos, pueden pagar con tierra; *acceso por resolución de conflictos*<sup>31</sup> y *por procesos civiles e individuales* que se pueden generar cuando se presentan derechos de posesión contra derechos de propiedad o a la inversa e incluso por doble titulación.

Aparte de promover otras medidas de acceso a la tierra, es urgente la promoción de una **estrategia de desarrollo rural**. Existe una serie de esfuerzos desde distintos sectores y grupos sociales que apuntan a la construcción de esta política de desarrollo rural y tierra. Las mismas organizaciones campesinas, la iglesia católica, centros de investigación y ONG, así como el Gobierno y organismos internacionales, trabajan en esa dirección.

Las diversas propuestas de estrategia de desarrollo rural señalan la necesidad del fortalecimiento del Estado para que se constituya en un Estado promotor, orientador y regulador del desarrollo económico y social; el fortalecimiento de una institucionalidad agraria como lo es el catastro, el registro de la propiedad y la implementación de impuestos a la propiedad y tierra ociosa así como la eliminación de los privilegios, exenciones y exoneraciones; la rearticulación del Sector Público Agropecuario, básicamente en asistencia técnica y comercialización; la inversión en infraestructura rural y social; la prestación de los servicios básicos de manera gratuita y universal; la promoción intensiva de la inversión productiva; la reestructuración profunda del modelo primario de exportación; la reconversión, diversificación y modernización de la agricultura sobre la base de un fortalecimiento del mercado interno y la articulación de la agroindustria; la promoción de las exportaciones; así como la construcción de una sociedad que promueva el respeto, desarrollo y participación de los pueblos indígenas y de las mujeres.

La propuesta parte de reconocer que el Fondo de Tierras es uno de los mecanismos para el acceso a la tierra el cual es insuficiente y es necesario mejorar y complementar con otras vías de acceso a la tierra y políticas orientadas al desarrollo rural, con el fin de lograr el desarrollo integral para los campesinos y campesinas. La propuesta aborda de manera especializada dos ámbitos: 1) el funcionamiento del Fondo de Tierras y 2) el presupuesto del Fondo

### 1. Mejoras al funcionamiento del Fondo de Tierras

#### a. Selección de la finca, negociación y organización

- ♦ Debe establecerse una política de acompañamiento por parte del Fondo de Tierras hacia los grupos de beneficiarios que están iniciando el proceso de solicitud, asignando recursos económicos, materiales y humanos para que culminen con éxito el trámite.

<sup>31</sup> Los conflictos más comunes son: corrimiento de mojones, los que se dan por medidas incorrectas; la doble titulación (una propiedad ya registrada es inscrita nuevamente lo cual se genera por desconocimiento, mala ubicación, ineficiencia del registro o corrupción); y, derechos de propiedad contra derechos de posesión.



- ◆ El acompañamiento de los grupos podría ser asumido por las organizaciones campesinas a través de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC). El Fondo de Tierras establecería en conjunto con la CNOC los convenios respectivos detallando los criterios de apoyo económico, técnico y material, así como de capacitación<sup>32</sup>.
- ◆ Las funciones de las organizaciones campesinas pueden ser: capacitación en organización; depuración y control en la conformación de los grupos; capacitación para la negociación; capacitación y formación para la producción; selección y negociación de la finca (verificar documentación que acredite la legalidad de la finca y exigir plano registral, así como un recorrido físico de la finca); e integración del expediente de los beneficiarios.
- ◆ En la conformación de las figuras organizativas de las comunidades se debe velar porque se integre a las mujeres, a través de procesos de sensibilización a hombres y mujeres. Deben superarse las prácticas y actitudes de discriminación en cuanto a la participación de las mujeres desde el proceso de identificación y negociación de la tierra.
- ◆ Debe impulsarse un tipo de organización comunitaria menos excluyente, masculinista y vertical, orientada a mejorar el acceso de las mujeres a las estructuras organizativas y toma de decisiones de la comunidad, e impulsar la participación y ejercicio de los derechos de las mujeres en los espacios comunitarios
- ◆ Es necesario que el personal responsable de la organización de las mujeres sea del sexo femenino y tenga experiencia en el trabajo con perspectiva de género.
- ◆ Deben mejorarse los mecanismos de control y depuración de los grupos de beneficiarios, con el fin de evitar que personas con recursos económicos y empleos en áreas urbanas sean beneficiadas y afecten la integración y el desarrollo de los grupos. El proceso de control y depuración de los grupos debe ser realizado en coordinación entre el Área Socioeconómica del Fondo de Tierras y las organizaciones campesinas representadas en la CNOC. Los criterios deben incluir:

- a. Para garantizar la selección de la población más pobre, reducir el monto máximo para calificar como beneficiario a dos salarios mínimos.
- b. Para garantizar la cohesión del grupo y evitar la desertión, aclarar debidamente que la tierra es comprada y que se debe pagar por ella; utilizar personal bilingüe; fortalecer los procesos organizativos a través de las organizaciones acompañantes, y garantizar la organización en cooperativas, asociaciones o empresas campesinas.

- ◆ Debe existir una priorización de los grupos en la compra de fincas: mujeres (viudas), población desarraigada y desmovilizada. Aparte de estos grupos los casos deben tramitarse según la fecha de ingreso del expediente.
- ◆ Debe definirse una política de selección de fincas que priorice la compra de acuerdo al potencial de productividad agropecuaria y forestal previo al avalúo, y que no se tramiten solicitudes de compra de tierras de mala calidad. La selección entra dentro de las responsabilidades de la organización acompañante (CNOC).
- ◆ La "capacitación" en negociación que actualmente se realiza como una actividad de información, debe reorientarse hacia un proceso de formación que garantice la capacidad de los beneficiarios para el éxito en la negociación. La capacitación en negociación debe incluir también el hacer conciencia en el valor de la finca y no sólo tomar en cuenta la oportunidad de compra. La capacitación entra dentro de las responsabilidades de la organización acompañante (CNOC).
- ◆ El avalúo debe ser conocido por los beneficiarios<sup>33</sup>.

### **b. Avalúos**

- ◆ Se deben mejorar y transparentar los procedimientos para la realización del avalúo con el fin de evitar las sobrevaluaciones, así como determinar una única metodología. Los avalúos podrían ser realizados por una sola empresa o institución (BANRURAL o Dirección de Avalúo de Bienes Inmuebles —DICABI— del Ministerio de Finanzas Públicas).
- ◆ Los profesionales que realicen avalúos de fincas deben presentar una declaración jurada ante notario de que lo que describen, exponen y concluyen en sus informes es verdadero, que no tienen impedimento legal para realizarlos y que no delegarán o subcontratarán a otras empresas o valuadores individuales para realizar una o varias de las actividades contempladas en el contrato respectivo.

<sup>32</sup> El acompañamiento de la CNOC hacia los grupos que están iniciando el proceso de solicitud, en un principio debe de ir en tres vías: establecimiento de la calidad de la finca; apoyo en la negociación de la finca; y apoyo en la selección de la empresa de asistencia técnica. Que la CNOC o las organizaciones campesinas de acompañamiento, asesoren a los grupos en qué consiste la asistencia técnica, qué actividades realizan las empresas de asistencia técnica y cómo poder seleccionarlas.

<sup>33</sup> Actualmente, en teoría, el avalúo no es conocido ni por el vendedor ni por el comprador pero en la práctica los beneficiarios son orientados en función del avalúo a la hora de negociar.



- ◆ La adjudicación de los avalúos debe realizarse con presencia de los potenciales beneficiarios, organizaciones acompañantes y empresas de asistencia técnica. Que se defina un formato, una metodología y contenidos únicos para la realización de los avalúos de tal manera que éstos se puedan evaluar y/o verificar con más facilidad. La función de fiscalización o auditoría de los avalúos la podrían realizar consultores independientes, definiendo un sistema de indicadores para el efecto.
- ◆ Que dentro de la metodología para la realización de cada avalúo se contemple el recorrido total de cada finca y un análisis de suelos. Lo anterior debe incluir una remediación física de la finca, con el fin de constatar su extensión contra lo señalado en las escrituras y el registro de la propiedad. El recorrido debe realizarse con participación de los potenciales beneficiarios, la organización acompañante, técnicos del Fondo de Tierras, el dueño de la finca y la institución que realiza el estudio.

### ***c. Proceso de supervisión***

- ◆ El Fondo de Tierras debe considerar el desarrollo de un área o departamento de monitoreo, seguimiento y evaluación de todos los procesos que se realizan.
- ◆ Se deben revisar los reglamentos internos que norman la ejecución de la política del Fondo en función de que exprese su conducción multisectorial, es decir que el Consejo Directivo en su calidad del máximo órgano de toma de decisiones sea quien oriente y defina la dirección de las políticas del Fondo y no su aparato ejecutivo expresado en la Gerencia.

### ***d. Aprobación del crédito***

- ◆ Para evitar la duplicación de esfuerzos, las empresas de asistencia técnica deben asumir la realización del estudio de capacidad de suelo —ANADET— en el marco de pre-contratos de asistencia técnica. Éstos estudios deben convertirse en la base real para realizar el plan de manejo productivo de la finca. Lo anterior permitiría que las empresas se involucraran con las fincas seleccionadas con antelación y velaran por una selección adecuada y de calidad, así como de planes de manejo reales, ya que sobre esta base se evaluaría su trabajo o rendimiento en el futuro. Esta medida también permitiría un ahorro en tiempo para la puesta en marcha y operación de los proyectos seleccionados y detallados, en función de las capacidades productivas reales de las fincas.
- ◆ Al realizar los Análisis Detallados (ANADET) únicamente a través de las empresas de asistencia técnica, deben garantizarse varios criterios de transparencia:
  - a. los profesionales contratados por las empresas de asistencia técnica deben presentar declaración jurada ante notario de que lo que describen, exponen y concluyen en sus informes es verdadero
  - b. la definición de un formato, metodología y contenidos únicos, para que exista uniformidad en la realización de los ANADET y pueda evaluarse y/o verificarse con más facilidad
  - c. deben incluirse criterios que orienten el ANADET más a lo productivo y no únicamente a lo financiero como en la actualidad
  - d. el papel de los consultores independientes que actualmente realizan los ANADET puede ser el de fiscalizar y auditar, eventualmente, los ANADET realizados por las empresas de asistencia técnica, según lo defina el Fondo de Tierras
  - e. el ANADET debe discutirse con todos los potenciales beneficiarios de la finca, es decir con la comunidad y no únicamente con las Juntas Directivas como ocurre en la actualidad
  - f. debe revisarse el perfil profesional y el cumplimiento de los requisitos técnicos, legales y tributarios que deben llenar las empresas que realicen los ANADET.

### ***e. Subsidios***

- ◆ Garantizar la participación efectiva de los beneficiarios en la definición del uso del subsidio.
- ◆ Incrementar la cantidad del subsidio por familia. La ley de FONTIERRAS indica que el subsidio no debe ser menor a 26 salarios mínimos, dejando libre la posibilidad de incrementarlo. Los resultados en la investigación muestran que el monto del subsidio es insuficiente para cubrir los gastos destinados a seguridad alimentaria (que incluye el traslado a la finca) y en especial lo referente al capital de trabajo. En algunos casos por haber pagado por completo la finca no existen recursos para el capital de trabajo y en otros es insuficiente para cubrir el plan de manejo de la finca. La situación se complica ya que se compran *terrenos y no fincas*,



terrenos agotados en su fertilidad productiva por el mal manejo anterior, deforestados y erosionados, por lo que no tienen la condición de finca productiva. El subsidio debe incrementarse por encima de los 26 salarios mínimos si el plan de manejo de la finca lo requiere.

◆ El subsidio debe incluir como prioridades:

1. Incrementar el porcentaje y la cantidad del subsidio para el traslado, la seguridad alimentaria y techo mínimo de los beneficiarios; con el fin de evitar las deserciones y fortalecer la sostenibilidad alimentaria.
2. Aumentar el porcentaje y la cantidad del subsidio para el capital de trabajo acorde al plan de manejo productivo de la finca.

- ◆ La entrega del subsidio debe ser en tiempo, acorde al traslado de los beneficiarios y con el fin de iniciar los proyectos productivos.
- ◆ La entrega del subsidio y sus desembolsos deben ser pactados participativamente y en consenso con los beneficiarios, con el fin de evitar retrasos e inconformidades. La forma de manejo de los recursos destinados para el capital de trabajo debe ser definida por los beneficiarios en conjunto con las empresas de asistencia técnica y no impuesta por las empresas y/o el Fondo de Tierras. Los recursos provenientes del subsidio entregado por el Fondo de Tierras no deben estar sujetos únicamente al manejo de las empresas de asistencia técnica y mucho menos condicionados al pago de intereses, lo cual viola el espíritu y contenido de la Ley del Fondo de Tierras.

***f. Monto de la deuda, plazos, período de gracia e intereses***

- ◆ Debe existir plena claridad sobre el monto de la deuda, plazos, período de gracia e intereses por parte de la totalidad de los beneficiarios. FONTIERRAS debe realizar una campaña informativa de todas aquellas disposiciones que afecten la definición de la política de créditos, con el fin de concienciar sobre la magnitud de la deuda y sus implicaciones y de los mecanismos para su pago. Esta campaña también debe incluir la divulgación de las nuevas tasas de interés y período de gracia.
- ◆ El período de gracia debe iniciar a partir de la entrega total del subsidio y no de la finca. El tiempo de duración del período de gracia debe estar en función de la definición de los proyectos productivos y su rentabilidad contemplados en el plan de manejo productivo de la finca. La experiencia empírica indica que este período oscila entre 5 y 7 años.
- ◆ Que BANRURAL empiece a cobrar a partir de la fecha en que se complete la entrega del subsidio.<sup>34</sup>
- ◆ Que se mejore la comunicación entre FONTIERRAS y BANRURAL en los niveles nacional y regional, debido a que en algunos casos manejan distinta información en cuanto a los montos de deuda por concepto de intereses. Esta situación afecta a los beneficiarios porque tienen que recurrir hasta las oficinas centrales del Fondo para que se les resuelva el problema.<sup>35</sup>
- ◆ En cuanto a las amortizaciones, éstas deben ser de montos más bajos en el inicio. Los beneficiarios tienen menos posibilidades de capitalización cuando empiezan con la ejecución de nuevos proyectos productivos, ya que requieren de varios ciclos de producción para lograr manejar eficientemente el uso de nuevos paquetes tecnológicos que les permitan mejorar sus niveles de rentabilidad.
- ◆ Los plazos para el pago de la deuda deben ser considerados en función de las condiciones concretas de cada finca, lo cual hay que definir a través de un sistema de indicadores.

***g. Traslados y deserción<sup>36</sup>***

- ◆ Debe realizarse una campaña informativa para las fincas beneficiadas del Fondo de Tierras, a fin de dar a conocer sobre las nuevas disposiciones en cuanto a las tasas de interés y períodos de gracia vigentes —ya que algunos beneficiarios desertan debido a los altos montos de amortización y las altas tasas de interés iniciales con que se negoció la finca.
- ◆ Se debe orientar a los beneficiarios para que las posibilidades de fincas se ubiquen en áreas geográficas con condiciones climáticas y culturales similares a las de su área de origen.
- ◆ Se debe mejorar la identificación del grupo meta para que todos los beneficiarios se trasladen a vivir a la finca.

<sup>34</sup> Actualmente no se ha entregado el Fondo de Reactivación Económica, que es parte del subsidio del capital de trabajo

<sup>35</sup> El BANRURAL cobra amortizaciones, aun cuando FONTIERRAS no haya cumplido con la entrega completa de los subsidios. Existen divergencias entre los montos sobre la deuda e intereses que tiene registrados el Fondo y los que maneja el Banco, debido a la ineficiente comunicación entre ambas instituciones.

<sup>36</sup> Actualmente existen 33 fincas con problemas de deserción, a las que no se les asignan fondos hasta que el problema no sea resuelto, por lo que el área jurídica del Fondo debe resolver esta problemática; adicionalmente se tienen algunos problemas con los nombres o apellidos de beneficiarios.



- ◆ Se debe promover la firma de un convenio o compromiso de traslado obligatorio a la finca para poder ser beneficiario.
- ◆ Se debe gestionar la realización de inversiones complementarias en servicios básicos en las fincas antes del traslado: agua potable, electricidad, caminos rurales, y techo mínimo; así como educación y salud.

## b. Proyectos

Debe diseñarse una verdadera estrategia de proyectos e inversiones en infraestructura productiva para la sostenibilidad financiera y productiva de la finca con las siguientes características:

- ◆ Un adecuado equilibrio entre los proyectos productivos para la seguridad alimentaria y los proyectos destinados para el pago de la deuda, así como aquellos para la exportación y el mercado nacional.
- ◆ Que el Fondo haga del conocimiento de los beneficiarios la existencia de otras instituciones como el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) que puede apoyar con la facilitación de nuevas semillas de granos y hortalizas; PROFRUTA en la instalación de viveros y plantaciones de frutales; el Instituto Nacional de Bosques (INAB) en la reforestación; PLAMAR con estudios de sistemas de riego; y otras entidades nacionales e internacionales, gubernamentales y no gubernamentales, que apoyan proyectos productivos y de beneficio social.
- ◆ Impulsar la realización de proyectos microregionales e intercomunitarios para aprovechar los beneficios de las economías de escala.

## i. Asistencia técnica

El Fondo de Tierras debe definir una nueva política de asistencia técnica con las siguientes características:

- ◆ La participación de los beneficiarios en la definición de la empresa de asistencia técnica y en la auditoría y fiscalización de la misma. Los beneficiarios deben tener claro los términos del contrato y los productos esperados en función del plan presentado por la empresa de asistencia técnica.
- ◆ Debe haber una visión de mediano y largo plazo, es decir de proceso, respecto de la transferencia de nuevas tecnologías y de la transformación de pequeños productores agrícolas de subsistencia hacia productores con alta productividad y capacidad de gestión.
- ◆ Debe haber un enfoque integral de desarrollo rural, es decir un enfoque no únicamente concentrado en la producción agropecuaria y forestal, sino incluyendo la prestación de servicios básicos como educación, salud y vivienda, organización y capacitación profesional, e inversión en infraestructura productiva. Para esto es necesaria la contratación de personal con experiencia comprobada en desarrollo rural.
- ◆ Debe incluirse el enfoque de equidad y participación de la mujer en la toma de decisiones, así como en los procesos productivos, garantizando su acceso a la administración de los recursos económicos y a la distribución de las utilidades.
- ◆ Que se incluya un enfoque que tome en cuenta la diversidad cultural y en especial el idioma de los beneficiarios.
- ◆ Hay que implementar una metodología común de asistencia técnica, en la que se tome en cuenta el proceso de innovación tecnológica. Para los cultivos de ciclo corto, como los granos básicos y hortalizas, es necesario establecer "parcelas demostrativas" para la introducción de las nuevas tecnologías, con la finalidad de que los beneficiarios tengan la oportunidad de experimentar su uso y puedan llegar a manejarlas y estar en la capacidad de iniciar plantaciones de orientación comercial. La implementación de esta metodología se debe establecer a través de un convenio de cooperación técnica entre el Fondo de Tierras y el ICTA, para que éste se encargue de conducir los procesos de transferencia de tecnología en las fincas, en cooperación con las empresas de asistencia técnica.
- ◆ Debe zonificarse la asistencia técnica por empresas en el marco de una política de desarrollo rural que incluya zonas de desarrollo y "megaproyectos" con la participación de varias fincas, lo que permitiría bajar costos, mejorar el servicio e incrementar la productividad y rentabilidad de las fincas.
- ◆ Debe definirse un sistema de supervisión y auditoría social de las empresas privadas de asistencia técnica que garantice la transparencia de los contratos especificando los compromisos, servicios y mecanismos de control de calidad. Definir los criterios en cuanto a: recursos humanos y su nivel de preparación técnica, contenidos, transferencia tecnológica, metodología, temporalidad y periodicidad de la asistencia técnica entre otros.
- ◆ La gratuidad universal de los servicios de asistencia técnica y su permanencia indefinida, la cual, en el mediano plazo, debe ser asumida bajo el marco de un sistema nacional de capacitación, formación y asistencia técnica que debe ser proporcionado por las instituciones del Estado en su conjunto. La asistencia técnica debe ir evolucionando hacia una asesoría en el largo plazo y transformando sus prioridades en la comercialización y búsqueda de mercados.



- ◆ Que la asistencia técnica sea permanente y que se agilice su contratación. Cada año la nueva contratación se retrasa considerablemente, debido a que los contratos son anuales, lo que influye negativamente en la ejecución de los proyectos productivos.
- ◆ En la asistencia técnica debe hacerse mas énfasis en la capacitación y formación de las mujeres, para que se inserten en la producción.
- ◆ Deben incluirse planes de alfabetización para hombres y mujeres.
- ◆ El Fondo debe apoyar en la certificación orgánica de los productos agropecuarios de los beneficiarios.

#### j. Otras acciones que debe asumir FONTIERRAS

- ◆ El Fondo debe incluir un programa de comercialización y fomento de la producción para los productos generados por las fincas. Debe diseñar un sistema de producción a nivel regional, diversificar la producción, identificar mercados, realizar inversiones en infraestructura y promover alianzas entre productores y comerciantes, en función de eliminar la cadena de intermediarios. Esta función en el mediano plazo debe ser asumida por el Estado en su conjunto dentro de una estrategia de desarrollo rural.
- ◆ Debe constituirse un sistema coordinado entre el Fondo de Tierras, los Fondos Sociales, el Ministerio de Agricultura, BANRURAL y el ICTA, entre otros, con el fin de promover acciones de inversión en desarrollo rural y en infraestructura productiva.
- ◆ El Fondo de Tierras debería desarrollar un fondo para reforzar la capacitación y la investigación en temas específicos y altamente especializados, tanto de los técnicos que prestan asistencia técnica, de los beneficiarios y de las organizaciones acompañantes. Debe promoverse la firma de convenios con otras instituciones nacionales e internacionales para el desarrollo de estos programas.

## 2. Presupuesto

### a. Incremento del presupuesto de FONTIERRAS para mantener constante la demanda de tierra

En términos presupuestarios representaría una solución realista y de largo plazo proponerse atender la demanda que se incrementaría a partir del año 2003. Si se lograra implantar un programa de esa naturaleza, la demanda acumulada hasta el año 2002 se mantendría constante. En términos relativos eso significa que en el mediano y largo plazo, porcentualmente, la demanda se iría reduciendo a medida que la población económicamente activa en el área rural fuera creciendo.

La tabla siguiente hace una estimación del incremento necesario de los recursos financieros para la compra de tierra, para mantener constante la demanda de la tierra, en términos absolutos, y demuestra cuántas familias tendrían acceso a tierra en cada uno de los próximos años.

TABLA 4

| Año  | Crédito FONTIERRAS en Q. | Préstamos e intereses recuperados | Adicionalidad Fondo de Garantías | Crédito total | Pago inicial en Q. | Deuda en Q.   | Precio promedio fincas | Fincas entregadas | Familias por finca | Total de familias beneficiadas |
|------|--------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|---------------|--------------------|---------------|------------------------|-------------------|--------------------|--------------------------------|
|      | (a)                      | (b)                               | (c)                              | (d)           | (e)                | (f)           | (g)                    | (h)               | (i)                |                                |
| 1998 | 42,182,946               | 0                                 | 0                                | 42,182,946    | 7,283,000          | 34,899,945    | 3,244,842              | 13                | 84                 | 1090                           |
| 1999 | 40,387,852               | 0                                 | 0                                | 40,387,852    | 8,243,000          | 32,144,850    | 2,375,756              | 17                | 77                 | 1315                           |
| 2000 | 64,170,765               | 0                                 | 0                                | 64,170,765    | 21,246,486         | 42,924,134    | 1,426,017              | 45                | 57                 | 2583                           |
| 2001 | 222,312,906              | 0                                 | 0                                | 222,312,906   | 70,084,585         | 152,228,320   | 3,768,015              | 59                | 83                 | 4886                           |
| 2002 | 222,000,000              | 4,138,414                         | 0                                | 226,138,414   | 65,467,071         | 160,671,343   | 3,768,015              | 60                | 75                 | 4,501                          |
| 2003 | 522,664,451              | 7,950,131                         | 100,000,000                      | 630,614,582   | 182,562,921        | 448,051,660   | 3,768,015              | 167               | 75                 | 12,552                         |
| 2004 | 932,717,264              | 12,614,480                        | 100,000,000                      | 1,045,331,744 | 302,623,540        | 742,708,204   | 3,768,015              | 277               | 75                 | 20,807                         |
| 2005 | 1,342,554,620            | 27,903,687                        | 100,000,000                      | 1,470,458,307 | 425,697,680        | 1,044,760,627 | 3,768,015              | 390               | 75                 | 29,269                         |
| 2006 | 1,782,440,004            | 48,733,233                        | 50,000,000                       | 1,881,173,237 | 544,599,652        | 1,336,573,585 | 3,768,015              | 499               | 76                 | 37,943                         |

Fuente: Elaboración propia.

- (a) Promedio de los créditos para cada año.
- (b) Sobre la base del historial se considera un 67% de recuperación de préstamos e intereses.
- (c) Fondos de la banca comercial con tasas de interés de mercado: 5% usuario+14% subsidiado = 19%.
- (d) Monto disponible para nuevos créditos (a) + (b) + (c).
- (e) Pago inicial promedio igual al 28.95% para los años 2002 al 2006.
- (f) A partir del año 2002 se supone un incremento del 7% (igual a la inflación).
- (g) Es el resultado de dividir el crédito disponible entre el precio de las fincas.
- (h) Número de familias beneficiadas es igual al promedio de los años 1998 al 2001
- (i) Promedio de familias beneficiadas al año.



Al igual que incrementar el presupuesto de FONTIERRAS, habría que ampliar el monto asignado al Fondo de Garantías y aplicar mecanismos complementarios que promuevan la participación de la banca comercial en la movilización de recursos destinados a la compra de tierra. Con objetivos de simplificación, en la propuesta solamente se incluye el esfuerzo presupuestario del gobierno y se mantiene constante el Fondo de Garantías. Sin embargo, un esfuerzo de tal magnitud también requeriría un incremento sustancial de los recursos destinados al Fondo de Garantía.

En la tabla 4 tenemos los siguientes resultados: el presupuesto destinado a FONTIERRAS debe incrementarse sustancialmente año con año hasta llegar a un monto de Q1,782 millones para el año 2006. Con ello se podría atender en los próximos cinco años (incluyendo el 2002) a 105 mil familias con la compra de 1,394 fincas. Tal esfuerzo, como lo veremos en los cuadros siguientes reduciría en aproximadamente 30 años en un 50% la demanda acumulada de tierra, de aquellas familias que no tienen acceso a tierra, tienen acceso a ella pero en una extensión menor a una cuerda o es propietaria de la tierra pero en una superficie inferior a una cuerda (tablas 5 y 6).

TABLA 5

| Año  | Demanda | Familias beneficiadas | % de demanda cubierta | Demanda insatisfecha |
|------|---------|-----------------------|-----------------------|----------------------|
| 1979 | 181.40  |                       |                       |                      |
| 1998 | 290.53  | 1.09                  | 0.38                  | 289.44               |
| 1999 | 297.83  | 1.32                  | 0.44                  | 296.51               |
| 2000 | 305.30  | 2.58                  | 0.85                  | 302.72               |
| 2001 | 312.96  | 4.89                  | 1.56                  | 308.08               |
| 2002 | 320.82  | 4.50                  | 1.40                  | 316.32               |
| 2003 | 328.87  | 12.55                 | 3.82                  | 316.32               |
| 2004 | 337.13  | 20.81                 | 6.17                  | 316.32               |
| 2005 | 345.59  | 29.27                 | 8.47                  | 316.32               |
| 2006 | 354.26  | 37.94                 | 10.71                 | 316.32               |

Fuente: Elaboración propia. Para proyectar la demanda se tomó en cuenta el resultado del Censo Nacional Agropecuario 1979 y el Censo de Población 1980. *Informe del desarrollo Humano 2000*, Sistema de Naciones Unidas de Guatemala..

TABLA 6

| Año  | % respecto de la PEA |                        |         |
|------|----------------------|------------------------|---------|
|      | % demanda            | % demanda insatisfecha |         |
|      | (a)                  | (b)                    | (b)/(a) |
| 2000 | 6.42%                | 6.37%                  | 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: Elaboración propia



***b. El financiamiento del presupuesto de FONTIERRAS y de una posible ampliación del fondo de garantía debe financiarse a través del impuesto a las tierras ociosas***

El impacto financiero del presupuesto propuesto implica pasar del 0.12% del PIB. (año 2002) al 0.68 en el año 2006. Si suponemos que el presupuesto del Estado se mantendrá en un 13.7% del PIB como en el presente año, el peso del presupuesto de FONTIERRAS sería aproximadamente del 5% del Presupuesto.

Como vemos, el impacto respecto del PIB es relativamente bajo. Sin embargo, respecto al Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado resulta elevado ya que éste es bajo respecto del PIB y a las necesidades del desarrollo del país.

Sin embargo, consideramos que el incremento presupuestario para FONTIERRAS es viable dentro de una reforma fiscal como está prevista en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal, particularmente si se crea el impuesto a tierras ociosas y si se destinan sus recursos al FONTIERRAS.

**TABLA 7**

| <b>Año</b> | <b>PIB</b> | <b>Presupuesto Público</b> |
|------------|------------|----------------------------|
| 2000       | 0.04%      | 0.34%                      |
| 2001       | 0.14%      | 0.94%                      |
| 2002       | 0.12%      | 0.93%                      |
| 2003       | 0.27%      | 1.95%                      |
| 2004       | 0.43%      | 3.16%                      |
| 2005       | 0.57%      | 4.13%                      |
| 2006       | 0.68%      | 4.98%                      |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del MINFIN.

## BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, México D.F., 1996.
- AID Washington y Development Associates, *Tierra y trabajo en Guatemala: una evaluación*, 1998.
- Arias Peñate, Salvador, *El contexto regional y mundial de la estrategia alternativa de desarrollo del istmo centroamericano*, San Salvador, 1992.
- AVANCSO, *Agricultura y campesinado en Guatemala*, Texto para Debate No. 1, Guatemala, febrero de 1993.
- *Apostando al futuro con los cultivos no tradicionales de exportación*, Texto para Debate No. 4, Guatemala, julio de 1994.
- Banco Mundial, *Guatemala Land Fund Project*, GTPE54462, noviembre, de 1997.
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Informe Técnico No. ENV-124, Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 1998.
- Banerjee, Abhijit V, *Land Reform: Prospects and Strategies*, Massachusetts Institute of Technology,
- Barans, Paul, *La economía política del crecimiento*, Fondo de Cultura Económica, 1975.
- Barracough, Solon, *Land Reform in Developing Countries: The Role of the State and Other Actors*, UNRISD Discussion Paper No. 101, Geneva, UNRISD, 1999.
- Brockett, Charles, "Transformación agraria y conflicto político", en *500 años de lucha por la tierra*, FLACSO, 1992.
- Cabrera, Carlos, *Aplicación del derecho agrario en Guatemala. estrategia y propuesta*, Unidad Técnica-Jurídica (UTJ), Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Tierra (PROTIERRA), Guatemala, 1999.
- Cabrera, Maynor y Carlos Barreda, *La política fiscal en los 90*, estudio realizado para el informe de Desarrollo Humano 2002, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, Guatemala, 2001.
- Carrera, Jaime Arturo, *El estudio de mercado de tierras*, CEPAL, Santiago de Chile, 1999.
- Castellanos Cambranes, Julio, *500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala*, FLACSO, Guatemala, 1992.
- Comisión Nacional Permanente sobre derechos relativos a la tierra, *Ley de Fondo de Tierras*, Guatemala, julio de 1999.
- CONGCOOP, *Ampliación del acceso al crédito en el área rural de Guatemala*, Estudio-propuesta, Guatemala, 2001.
- Deere, Carmen Diana y Magdalena de León, *Mujer y tierra en Guatemala*, AVANCSO, serie autores invitados No.4, Guatemala, 1999.
- Deininger, Klaus, *Making negotiated land reform work: Initial experience from Colombia, Brazil and South Africa*, Banco Mundial, June, 1998.
- Deininger, Klaus y Hans Binswanger, *The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges*, The World Bank Research Observer, vol. 14, no. 2 (agosto 1999)
- De Janvry, Alain, Elisabeth Sadoulet y Wendy Wolford, *The Changing Role of The State in Latin American Land Reforms*, University of California at Berkeley, paper prepared for the WIDER-FAO workshop on "Access to Land", Santiago, Chile, April 27-29, 1998.



De Janvry, Alain, Nigel Key y Elisabeth Sadoulet, *Agricultural and Rural Development Policy in Latin America: New Directions and New Challenges*, Working Paper No. 815, University of California at Berkeley, 1997.

Department for International Development, *Making Markets Work Better for the Poor*, noviembre 2000.

De Paula Faleiros, Vicente, *Trabajo social e instituciones*, Editorial Humanitas, Buenos Aires, 1986.

Ediciones Tercer Mundo, *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, estado y mercado en América Latina*, Colombia, 2000.

El Ghonemy, Riad, *The Political Economy of Market-Based Land Reform*, UNRISD Discussion Paper No. 104, Geneva, UNRISD, 1999.

Faruquee, Rashid y Kevin Carey, *Land Markets in South Asia, What have we learned?*, enero de 1997.

Fideicomiso Fondo de Tierras, *Informe de Investigación sobre demanda de tierras de organizaciones miembros de la Comisión Nacional Permanente-Tierra*, Fondo de Tierras, Guatemala, 1998.

Fondo de Tierras, *Logros alcanzados de 1997 a marzo 2000*, Guatemala de la Asunción, abril de 2000.

-----*Memoria de Labores 2000*, Guatemala, 2001.

-----Memoria Seminario sobre "Desafíos del Fondo de Tierras", Guatemala, octubre de 1999.

-----*Plan Estratégico 2001*, Guatemala, enero de 2001.

-----*Cómo ser beneficiario del Fondo de Tierras: requisitos, beneficios y pasos a seguir*, Guatemala, 2000.

-----Boletín informativo "Más que tierra... ¡Desarrollo!", Guatemala, 2001.

Fundación Arias para la Paz y el Progreso Humano y Agrupación de Mujeres Tierra Viva, *El acceso de la mujer a la tierra en Guatemala*, Guatemala, 1993.

FUNDE, *Tierras, deuda agraria y políticas agrícolas*, San Salvador, 1997.

Fundación Guillermo Toriello, *Análisis de la política de acceso a la tierra*, Guatemala, 2000.

García, María Guadalupe, Paula Worby y Estuardo Martínez, *Lecciones aprendidas en el trabajo con mujeres guatemaltecas refugiadas y/o retornadas*, Ponencias sobre el acceso de la mujer a la tierra, ACNUR, Guatemala, 1998.

Garst, Rachel, *FIS y FONAPAZ en Guatemala: ¿una nueva relación ONG-Estado?*, COINDE, Guatemala, 1993.

Gordillo, Gustavo y Frank Boening, *El acceso a la tierra en América Latina en la década de los noventa*, S.D.

Gropp, Paolo, *La FAO y la Reforma Agraria en América Latina: hacia una nueva visión*. Oficial, Servicio de Tenencia de la Tierra (SDAA), Dirección de Desarrollo Rural de la FAO, 1996.

Herrera, Adriana, *Mercado de tierras en América Latina: su dimensión social*, Oficial de Análisis Agrario, Servicio de Tenencia de la Tierra, Dirección de Desarrollo Rural de la FAO, 1996.

Huizer, Gerrit, *Peasant Mobilization for Land Reform: Historical Case Studies and Theoretical Considerations*, UNRISD Discussion Paper No. 103, 1999.

Inforpress Centroamericana, *Problemática de la tierra reclama soluciones efectivas*, Guatemala, 2000.

INTA, *Formación del Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA)*, Guatemala, agosto de 1991.



Jaramillo, Carlos Felipe, "El mercado rural de tierras en América Latina. Hacia una nueva estrategia", en Banco Interamericano de Desarrollo, *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Informe Técnico No. ENV-124. Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 1998.

Kilusang Magbubukid ng Pilipinas (KMP-Peasant Movement of the Philippines), The World Bank's Market-Assisted Land reform, *Obstacle to Rural Justice*, Research Desk, July 2000.

Lebert, Tom, *Integrated Programme of Land Distribution and Agricultural Development*, May 2000.

-----*Market-based Land Reform, The politics of landlessness and rural poverty in South Africa*, julio de 2000.

Leonhard, Ralf y Martín Wopold-Bosien, *Los derechos económicos, sociales y culturales y la política agraria en América Central*, FIAN, 2001.

Melmed-Sanjak, Jolyne, "Mercados de tierras en América Central", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, BID, 1998.

Messner, Dirk, *Suedkorea*, in HDW, 3. Aufl., Bd.8, Bonn, 1994.

Meyer y Nagarajan, "Criterios para la evaluación de los programas de garantías de crédito", en J.J. Llisterr y J. Levitsky (editores), *Sistemas de Garantías de Crédito*, BID, Washington D.C., 1996.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, *Política Agropecuaria 2000-2004*, Nueva Siembra, Gobierno de Guatemala, abril de 2000.

*Legislación agraria vigente en Guatemala*, Gobierno de Guatemala, junio de 2000.

MINUGUA, Informe de Verificación, *La situación de los campesinos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz*, mayo de 2000.

-----*Los desafíos para la participación de las mujeres guatemaltecas*, Informe de Verificación, marzo de 2001.

Molina C., Javier, *Derecho de propiedad, mercado de tierra y crédito rural*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.

-----*Acceso a la tierra por medio del mercado. Experiencias de Bancos de Tierras en Centroamérica*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y El Caribe, Santiago de Chile, 2001.

Morel, Terry, "Mujeres guatemaltecas refugiadas y retornadas: Su participación en las estructuras comunitarias y los procesos de toma de decisiones", Ponencia del Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados ACNUR, Guatemala, 1998.

Nuscheler, Franz, *Lern und Arbeitsbuch Entwicklungspolitik*, Kapitel VII, Bonn, 1996.

Pedroni, Guillermo, "Crisis rural y programas de acceso a la tierra en Guatemala. Continuidad y discontinuidad de una política", en *500 Años de lucha por la tierra*, FLACSO, Guatemala, 1992.

PNUD, Guatemala: *La fuerza incluyente del desarrollo humano*, Guatemala, 2000.

Roca, Carolina, *Diseño del Fondo de Garantía del FONTIERRAS e instrumentos financieros para la obtención de recursos*, Guatemala, 2001.

Sandoval, Leopoldo, *Estructura agraria y nuevo régimen constitucional*, ASIES, Guatemala, 1986.

-----"El problema agrario guatemalteco: evolución y opciones", en *500 años de lucha por la tierra*, FLACSO, Guatemala, 1992.



Sauer, Sergio, *Síntese do relatório de avaliacao preliminar programa cédula da terra*, 1999.

Schwartzmann, Steven, *The World Bank and Land Reform in Brazil*. s. f.

SEGEPLAN: *El drama de la pobreza en Guatemala. Sus rasgos y efectos sobre la sociedad*. Gobierno de Guatemala, febrero de 2001.

-----*Estrategia para la reducción de la pobreza*, Guatemala, 2001.

SOCODEVI, *Presentación de la metodología de apoyo al desarrollo local*, s.f.

-----*Plan de manejo e informes trimestrales de las comunidades: El Cotochay, Seabas, El Santuario y El Aposento Alto*.

Teixeira, Gerson, *Crédito Fundiário e Combate a Pobreza versus Banco de Terra: Trocando o Seis por Meia Dúzia*, Brasília, diciembre de 2000.

Universidad de San Carlos de Guatemala, *Interpretaciones socioeconómicas del subdesarrollo*, Facultad de Ciencias Económicas, Guatemala,

URNG, *El nuevo escenario con que iniciamos el milenio*, Documento del Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional de URNG, Guatemala, febrero de 2000.

Van Dam, Chris, *La tenencia de la tierra en América Latina; el estado del arte de la discusión en la región*, Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), Oficina Regional para Sud América/SUR, agosto de 1999.

Villacorta Escobar, Manuel, "Apuntes de Economía Agrícola", *Textos Económicos* no.12, Departamento de Publicaciones, Volumen 46, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de San Carlos, Guatemala, 1978.

Vogelgesang, Frank, "Los derechos de propiedad y el mercado de tierras rural en América Latina", *Revista de la CEPAL*, 58, 1996.

-----"Tierra, mercado y Estado, Unidad de Desarrollo Agrícola", en *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, BID, Santiago de Chile, 1998.

Wade, Robert, *El mercado dirigido: la teoría económica y la función del gobierno en la industrialización del este de Asia*, Fondo de Cultura Económica, México, primera edición en español, 1999.

Wolpold-Bosien, Martín, *El reto de los derechos humano, económicos, sociales y culturales, y la cooperación al desarrollo con Centroamérica*, Ediciones Heinrich Boell, El Salvador, 2000.

Worby, Paula, *Acompañando a las mujeres guatemaltecas refugiadas retornadas en la aplicación de su derecho a la tierra: la experiencia del ACNUR*, Guatemala, 1998.

World Bank, *Land Policy and Administration: Lessons learned and new challenges for the Bank's development agenda*, mimeo no publicado, 2001.

Zoomers, Annelies y Gemma van der Haar, *Current Land Policy in Latin America: Regulating land tenure under neo-liberalism*, Royal Tropical Institute, KIT Publishers, Amsterdam, 2001.



La presente edición de *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Resumen ejecutivo* se terminó de imprimir en los talleres de *Magna Terra editores SA* en septiembre de 2002. El tiro sobre bond 80 gramos es de 500 ejemplares.