

## **VI. ANALISIS DE DOS CASOS ESTRATEGICOS DE LA POLITICA DE DESARROLLO**

El objetivo de esta seccin es ejemplificar con ms detalle la parte formulativa, la participacin y capacidad ejecutiva del gobierno en la poltica de desarrollo. Para tal fin, se han seleccionado dos casos que ayudarn a graficar la realidad de los esfuerzos que se estn haciendo, as como a trazar pistas acerca de sus perspectivas en los aos que le quedan de gobierno a la DCG.

Una aclaracin es pertinente: partiendo de que la poltica de desarrollo, sobre todo lo que concierne a la poltica social, ha tropezado con algunas dificultades para su formulacin y ms an en lo que respecta a coordinacin interinstitucional, ejecucin e implementacin, prevemos que parte del anlisis y algunas de las conclusiones que se han planteado en este trabajo Co que se expongan a continuacinC puedan ser considerados, en algn momento ms adelante, como preliminares.

Por otra parte, independientemente de que por la dinmica de los hechos, el anlisis aqu expuesto pueda ser rebasado en el futuro, consideramos que exponer nuestra interpretacin inmediata (con lo que nos ha permitido la coyuntura durante la investigacin) mantiene algn valor en el contexto de establecer un parmetro inicial de la poltica de desarrollo. Esto servir de punto de partida para un posterior seguimiento del tema.

Para efectos de anlisis se seleccionaron dos casos: los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (CDUR) y la Poltica Agraria. Los criterios para su seleccin son varios, aunque todos apuntan a llenar el mismo objetivo.

### **A. Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

Para el caso de los Consejos de Desarrollo, se consider importante su seleccin por las siguientes razones:

1. Si bien sus orgenes se encuentran en una concepcin desarrollista impulsada por regmenes anteriores, en esta etapa, de gobierno civil, constituyen el "pre-requisito para ampliar la poltica de desarrollo", de acuerdo a la visin oficial.
2. Dada la concepcin que est impulsando el partido oficial, de que la participacin popular es el eje de la poltica de desarrollo, los Consejos de Desarrollo son considerados como los instrumentos estratgicos para hacer efectivo el pago de la deuda social.
3. Dentro del proceso de modernizacin del Estado, los Consejos son concebidos como una de las "innovaciones ms importantes"
4. Por la necesidad impostergable de legitimar al Estado, los Consejos son visualizados como una frmula viable que contribuir a formar una base social que lo apoye.

## 1. Orígenes, formulación y bases legales

El origen inmediato de los CDUR, con su base legal, se encuentra en el Acuerdo Gubernativo 772-83 que emitió el gobierno de facto del general Oscar Mejía Víctores, el 18 de octubre de 1983. Este acuerdo creó las Coordinadoras Interinstitucionales a distintos niveles: la Coordinadora Interinstitucional Nacional (CIN), la Departamental (CID), la Municipal (CIM) y los Comités de Desarrollo Local (CDL), como parte del Plan de Acción de Máxima Prioridad (1984). Con el Decreto-Ley 11-84, el sistema nacional de las Coordinadoras adquiere su cuerpo orgánico.

Por el énfasis en la contrainsurgencia militar en esos años, el sistema de coordinadoras estaba bajo la autoridad y mando de militares, y el control de las poblaciones estaba complementado con las Patrullas de Autodefensa Civil. Debe recordarse que el Plan de Acción de Máxima Prioridad impulsaba la organización de las comunidades y el apoyo de las mismas a los programas de desarrollo local, como una acción de contingencia frente a la guerrilla. Como se indicó con anterioridad, se estaba implementando una concepción desarrollista que mantenía los preceptos ideológicos del orden socio-económico existente.

En el proceso preparativo para la llegada de los civiles, la Asamblea Constituyente (1984-1985) incorporó ese proyecto desarrollista y de modernización estatal en la Carta Magna con la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y el precepto de regionalización territorial. Se redactan varios artículos que demandan el normamiento tanto de la regionalización como que implica el proyecto de descentralización del Estado, de los CDUR y de la función de estos en el ordenamiento geográfico: estos preceptos constitucionales son:

El artículo 224:

"La administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterio económicos, sociales y culturales que podrán (las regiones) estar constituidas por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país".

El artículo 225:

"Para la organización y coordinación de la administración pública se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca. Este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial".

El artículo 226:

"Las regiones que conforme a la ley se establezcan, contarán con un Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural, presidido por un representante del Presidente de la República e integrado por los gobernadores de los departamentos que forman la región,

por un representante de las corporaciones municipales de cada uno de los departamentos incluidos en la misma y por los representantes de las entidades pblcas y privadas que la ley establezca. Los presidentes de estos consejos integrarn ex officio el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural"(1).

Hay otros artculos, como el 228, que slo mencionan la creacin de los CDUR hasta el nivel departamental, y que ha servido de base al cuestionamiento de la formacin de los Consejos Municipales y Locales de Desarrollo, a mediados de 1987. Las leyes que deben emitirse para responder a los mandatos constitucionales, y que deben normar la actividad de los CDUR, son las que han originado una serie de discusiones.

A finales de 1986 C aunque no directamente concerniente a los ConsejosC se abri un fuerte debate en la Asamblea Legislativa al presentarse el proyecto de ley sobre la regionalizacin. Por el nivel de controversia y ante la premura del tiempo (porque la ley deba emitirse antes de concluir el primer ao de establecido el Congreso), el 9 de diciembre se aprob el Decreto 7-86 denominado Ley Preliminar de la Regionalizacin. Dicha ley estableci ocho regiones para llevar a cabo el programa de descentralizacin administrativa; esta organizacin, a la vez, servira de base para la ubicacin y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Regionales y Departamentales, para cuando la respectiva ley (de los CDUR) se aprobase.

Otra disposicin legal que se encuentra vinculada a la funcin de los CDUR, es la relacionada con el Fondo Nacional de Desarrollo en donde se establece que un 8% del Presupuesto Nacional deber ser puesto a disposicin de las municipalidades para efectuar proyectos de desarrollo. Esta disposicin tambien ha resultado controversial al ser interpretada por varios sectores de la oposicin como un financiamiento que, de quedar establecido por la ley, manejar el CDUR municipal lesionando con ello la autonoma municipal.

Finalmente, est el artculo constitucional 242 que establece la formacin de un Fondo de Garantías para el desarrollo econmico y social, del cual se beneficiarn los Consejos, segn funcionarios del MDUR.

La importancia que el gobierno da al basamento legal se manifiesta en la capacitacin que se provee a los promotores sociales del MDUR para incentivar los Consejos de Desarrollo. En dicha capacitacin se les da a conocer el respaldo legal a su labor, fase que segn indic un profesional del programa de capacitacin, es la primera pues explica "la naturaleza de la poltica de desarrollo y su fundamento en la Constitucin"(2). Este conocimiento est encaminado a darle un carcter legtimo a la funcin de los CDUR y el papel del MDUR, independientemente que la Ley de los Consejos de Desarrollo est pendiente de aprobacin.

A propsito de la Ley, sta debi haberse aprobado el 30 de junio de 1987 (conforme a las expectativas oficiales) despus de conocerse los proyectos de desarrollo en el PRN en marzo de ese mismo ao. La falta de consenso, el debate tan controversial y las

objeciones generalizadas particularmente de los políticos de la oposición continúan impidiendo su aprobación y el despegue de los Consejos.

En síntesis, el origen y la formulación de los controversiales CDUR tiene sus bases en las Coordinadoras Interinstitucionales, que se crearon con el fin de organizar a la población con una visión contrainsurgente, característica predominante en la primera mitad de los años ochenta. Sin embargo, la transición del gobierno militar a manos de civiles ha requerido la inclusión de una serie de matices e innovaciones para responder al proceso de modernización, sin perder de vista el sustrato ideológico que ha estado permanente en los recientes proyectos de desarrollo.

## **2. La participación de los CDUR en la política de desarrollo y su trascendencia política-ideológica**

El carácter técnico de los CDUR y su adaptación a las condiciones de Guatemala puede ubicarse dentro de las necesidades del actual estadio de desarrollo del país. En el presente el proyecto conlleva una dinámica para modernizar al Estado, de manera que éste pueda responder con mayor celeridad y efectividad a las necesidades de una sociedad cada vez más compleja. Toda esta dinámica implica un conjunto de acciones con rasgos innovadores que, entre otras cosas, coloquen al Estado y a sus representantes en una posición más sólida en el ejercicio del poder.

Las principales líneas de la modernización estatal van encaminadas a una reforma administrativa que comprende la descentralización del Estado para hacer más operativos los programas de desarrollo; el ordenamiento territorial (regionalización) y la tecnificación de la información y análisis.

En este contexto de modernización estatal se entiende la razón de la existencia de los Consejos de Desarrollo. Ahora, cuál sea la orientación ideológico-política de este proceso o sus manifestaciones concretas, depende de las fuerzas que hegemonicen el proyecto global de preservación del status quo para el cual fue diseñado.

No obstante que el debate sobre el proyecto de ley de los CDUR tomó una veta jurídica (incluso fue enviado a la Corte de Constitucionalidad para que determine si viola o no el marco constitucional), las razones que han impedido su aprobación son fundamentalmente de índole política.

La oposición a la formación de los CDUR no está encaminada en contra de los Consejos de Desarrollo a nivel nacional, regional o departamental puesto que ya están previstos en la Constitución Política, pero no así los Consejos de Desarrollo a nivel municipal y local. La oposición parlamentaria se encuentra dividida. Por un lado, está el bloque que respalda el proyecto, pero demanda que se les dé participación a los partidos políticos en la formación de los Consejos; por otro lado, están quienes se oponen al diseño de dichas estructuras (el Movimiento de Liberación Nacional, MLN), que coinciden con otros

partidos de fuerte oposicin al gobierno en que los Consejos constituirn "instrumentos polticos" para ganar base electoral, o sern "maniobrados para ejercer un mayor control sobre la poblacin", o podrn constituir "el nuevo poder", etc(3).

Los partidos que respaldan el proyecto en su casi totalidad son: el Socialista Democrtico (PSD), el Revolucionario (PR), Central Autntica Nacionalista (CAN), el Democrtico de Cooperacin Nacional (PDCN) y el oficialista DCG. En el otro bloque estn, adems del MLN: la Unin del Centro Nacional (UCN), el Institucional Democrtico (PID) y el Movimiento de Accin Solidaria (MAS).

Ante el argumento de la oposicin sobre que la formacin de los Consejos Municipales y Locales lesiona la autonoma municipal (garantizada constitucionalmente), funcionarios democrticos cristianos entrevistados contraargumentaron as:

"No veo cmo puede peligrar esa autonoma. Lo que se espera de los Consejos es que esa autonoma tenga representatividad y garantice, a travs de la organizacin comunal, que se enfoquen las necesidades reales y se tomen en cuenta"(4).

"La dificultad est en que la derecha, como el MLN y la UCN, no quiere que se establezcan los Consejos (a nivel municipal y local). Pero nosotros no vemos que el derecho (la ley) los prohíba. Adems, es importante la incorporacin del pueblo... y se espera que los Consejos Locales lleguen a ser un grupo de presin popular a nivel de los (Consejos) Municipales, aunque all slo tendrn voz y no voto. La cuestin es que all (en las municipalidades) se vea que las decisiones son tomadas por consenso o no..."(5).

"Con los Consejos de Desarrollo Local se fomenta la organizacin popular, organizaciones que van a tener su autonoma. Se habla de que debe crearse el poder popular y por eso se fomenta la formacin de todo tipo de organizaciones populares como ligas campesinas, sindicatos, etc. para crear el poder social... si no hay participacin popular no se garantiza el resquicio de democracia que hay ahora. Nosotros le decimos a la gente que para defender la democracia, lo que haya de democracia se necesita del respaldo popular. En todos estos aos pasados lo que habamos logrado (de organizacin) se vino abajo; ahora se est tratando de levantar nuevamente. Es cierto, todava hay miedo; incluso, ms que temor, hay terror, en algunas partes (del pas). Las fuerzas conservadoras del Congreso no quieren la organizacin popular, quieren algo como las Coordinadoras (Interinstitucionales) para controlar a la poblacin. Las Coordinadoras en realidad sirvieron para la desmovilizacin de la poblacin, para controlarla. Con los Consejos se quiere la movilizacin y la organizacin de la poblacin..."(6)

La participacin de los Consejos de Desarrollo en la poltica de desarrollo tendr que ser fundamental, segn qued estipulado en la Constitucin, porque el CDUR (Nacional) ser la entidad mxima que tendr a su cargo la formulacin y deber promover, a travs del sistema que se conforme, la organizacin y participacin de la poblacin. Es esto ltimo lo

que le preocupa a buena parte de los partidos políticos de la oposición.

Por otra parte, no ha pasado desapercibida la escasa reacción de la empresa privada organizada, haciendo resaltar aún más que el debate de los Consejos de Desarrollo Municipales y Locales (CDM y CDL respectivamente) se haya circunscrito a la arena de los partidos políticos. Esa situación podrá explicarse por la posibilidad de que la empresa privada haya dejado ese frente a los partidos, en tanto se ocupa más en la depuración de otros mecanismos para influir en las políticas de desarrollo. La tendencia histórica de la participación de los empresarios en Guatemala ha sido influir a los niveles más altos.

En todo caso, la representación empresarial está garantizada en todos los niveles de los CDUR, con excepción de los locales. La empresa privada siempre ha tenido una participación crucial de una u otra forma en las políticas de desarrollo. Lo demuestra el hecho de que es el sector a quien los gobiernos principalmente se dirigen para negociar en las Coordinadoras Interinstitucionales.(7) con excepción de los Comités de Desarrollo Local, la empresa privada tuvo representación, frecuentemente a través de "dos representantes de la población de reconocida honorabilidad

Independiente del debate legislativo, el Estado cuenta ya con una infraestructura que es la que provee las Coordinadoras Interinstitucionales e instituciones, como el CRN, que la impulsaron. En una entrevista al general Federico Fuentes Corado, a finales de 1986, cuando por segunda vez funga el cargo de director del CRN señaló en relación a los Consejos de Desarrollo que ya había algo similar en funcionamiento

"Las coordinadoras interinstitucionales municipales y locales forman parte de este esquema actual. En todas ellas encontramos al alcalde al gobernador, al alcalde auxiliar, a los delegados de Salud Pública, a veces a algún maestro de escuela y a un miembro honorable de la comunidad. Con todos ellos integramos en cada localidad el Comité Pro-mejoramiento o Comité de reconstrucción local. Así desde el nivel local, acuden al nivel municipal o al departamental para ayudar a resolver sus problemas"(8)

Y refiriéndose a la absorción de esas estructuras por los CDUR, Fuentes Corado indicó:

"Indudablemente (van a ser absorbidas)... se le va a cambiar de nombre. Pero en realidad, va a ser la misma gente la que participe en el análisis de los problemas y en la toma de decisiones, porque en la aldea no se va a encontrar a otro alcalde o a otro maestro. Es decir, va a ser lo mismo sólo que inyectado de una nueva política"(9).

### **3. Las perspectivas de los CDUR**

La implementación de los Consejos, particularmente a nivel municipal y local, se vislumbra lenta y con dificultades. Si se analizan desde una óptica formal, vemos que

el primer escollo se presenta a nivel jurídico C al menos en lo que se refiere a los CDM y CDL lo que impide en lo inmediato su funcionamiento dentro de la estructura administrativa del gobierno. Por otro lado, aunque se formaran los Consejos de Desarrollo Nacional, regionales y departamentales el gobierno tendrá que entrar a la tarea de coordinación con estructuras ya establecidas, como las corporaciones municipales y las agrupaciones locales en sus diversas manifestaciones (Comités Pro-mejoramiento, Comités de Desarrollo Local, de Reconstrucción, etc.).

En ese sentido, la imagen política del gobierno puede verse opacada. Su capacidad para implementar la estructura por donde marcharan las políticas de desarrollo ya está siendo cuestionada. Las metas de algunos ministerios, como el de Desarrollo Urbano y Rural, podrán verse frustradas; aunque de hecho ya lo están, al menos para este año. Conforme a la información proporcionada por fuentes oficiales, la meta del MDUR para 1987 era organizar 2,400 Consejos locales y 80 municipales (un 25% del total) (10) y para 1989 entre 17,(XX)- 20,000 Consejos locales (que incluyan aldeas, caseros y parajes)(11)

Sin embargo para el mes de agosto de 1987, o sea 20 meses después de asumido el gobierno de la DCG, la ley seguía sin aprobarse. Un funcionario demócrata-cristiano involucrado en la implementación de los Consejos, y que en el mes de junio de 1987 pensaba que "dentro de unos tres meses se va a iniciar la organización de los Consejos", señaló:

ALa organización de los Consejos, para que funcionen como debería de ser, va a ser difícil. Estimamos que podrá tomar unos 50 años..."(12).

Hay una situación importante que destacar en cuanto a los efectos que se producirán en las comunidades al formarse los CDL o CDM, y es el de los cambios que surgirán en las estructuras tradicionales de autoridad y en la organización social. Ahora bien, es importante señalar que los cambios en las estructuras tradicionales y organización social ya se han producido en un gran número de comunidades rurales como consecuencia de la dolencia política que experimentaron en los años pasados.

Debe recordarse que el xodo de poblaciones enteras a países vecinos como México, el desplazamiento masivo interno, la implantación de las Patrullas de Defensa Civil, los patrones de concentración de población en los polos de desarrollo, la nueva jerarquización de autoridades que se estableció (Coordinadoras Interinstitucionales y sus distintas manifestaciones) y otras medidas adoptadas por razones de seguridad, desarticulaban las estructuras de organización tradicional.

Los actuales Consejos de Desarrollo vendrán a reforzar la estructura organizativa que surgió de la anterior situación de emergencia social. También es previsible que el sistema de Consejos va a reforzar el poder local al trasladarse una dinámica participativa e introducir actividades de distinto tipo. Una de las regiones a que se dará prioridad para establecer el sistema de consejos es el departamento de Petén:

"En Petn se va a ensayar el plan piloto de los Consejos. Se tiene considerado ese lugar porque all no haba Estado adentro y esto da la posibilidad de introducir un modelo diferente... ser un modelo a implementar. En otros lugares pensamos que va a ser un proceso paulatino para lograr una mayor eficiencia administrativa"(13).

Desde una ptica no formal (al margen de si se aprueba la ley de creacin a los consejos locales y municipales) la tarea de organizacin de la poblacin, por parte del gobierno y del partido oficial, ya se ha iniciado. Y en esta tarea un papel especial se le ha dado a los promotores sociales, quienes fueron calificados por un funcionario como "los elementos estratgicos para el buen funcionamiento de los Consejos de Desarrollo Local"(14).

Desde sus inicios, el gobierno demcrata cristiano ampli las fronteras para 1. capacitacin de promotores sociales. A unos, con una capacitacin ms tcnica, en educacin, salud y agricultura, y a otros con nfasis en la organizacin y desarrollo comunal. De acuerdo a fuentes oficiales, los promotores del primer grupo (muchos de ellos capacitados con anterioridad) sumaban para finales de mayo de 1987 11,516 integrados por:

Los promotores que trabajan en el rea organizativa se encuentran, sobre todo, bajo la responsabilidad de instituciones como el CRN, la S-5 del ejrcito y del MDUR. Para mediados de este ao los estimados eran:

MDUR	700
CRN	134
S-5	2,000
Total	2,834.(16)

Este ltimo grupo, que es el que trabaja en el campo organizativo de la poblacin, es el que ha recibido una capacitacin con el componente filosfico ms perfilado. Los de la S-5, como se indic con anterioridad, tienen su propio entrenamiento, filosofa de desarrollo y escuela de promocin social, y estn capacitados conforme a la estructura y pensamiento del ejrcito. Adems, su trabajo est concentrado particularmente "en los Polos de Desarrollo y en reas de conflicto, que desde (un principio) el ejrcito ha tenido a su cargo"(17). Uno de los requisitos para trabajar en las unidades de la S-5 (integradas por seis a ocho personas), es hablar el dialecto local; estas unidades han sido entrenadas para desarrollar la habilidad de poder relacionarse con la comunidad. Con frecuencia, dentro de una unidad se encuentran mujeres, tambin bilinges. Las S-5, al igual que los promotores del CRN, tienen varios aos de estar funcionando, por lo que cuentan con una amplia experiencia.

Los promotores del CRN iniciaron su trabajo a raz del terremoto de 1976; han acumulado experiencia en la atencin tanto de comunidades urbanas como rurales, y tambin han desarrollado trabajo con las Coordinadoras Interinstitucionales. En el



presente, existe un plan conjunto con la S-5 dirigido a proporcionar "soluciones inmediatas a las comunidades ms aisladas". Al igual que en la S-5, los promotores del CRN deben saber leer y escribir, y preferiblemente ser bilinges. Dentro de su entrenamiento se les enfatiza que "la capacitacin de la vida es la filosofa del trabajo" y que ellos deben desempear el papel de "facilitadores de las potencialidades de las personas como madres, esposos, agricultores, etc. La tarea es transmitirle (a la comunidad) que cada quien tiene sus propias capacidades y que necesita desarrollarlas... habindoles del hombre nuevo a partir de la promoci3n humana, del hombre con su dignidad"(18).

En cuanto a los promotores del MDUR, su capacitacin ha sido lenta comparada con las metas que se haban fijado. Para 1986 se haban propuesto formar a 1,700 promotores; sin embargo, para mediados de 1987 llevaban nicamente 700. El MDUR ha programado que del total de promotores a capacitar, 1,200 trabajarn en el rea rural y unos 570 en la urbana, en municipios cercanos a la ciudad capital y en departamentos como Quetzaltenango, Suchitepquez, Escuintla y Retalhuleu. La importancia de estos promotores estriba en que su objetivo es promover los Consejos Locales de Desarrollo, con la visin de la "organizacin popular". Su capacitacin, es similar a la de los promotores del CRN; tiene una duracin de tres semanas y comprende varias reas:

- \* "Sensibilizacin", donde se les imparte "un laboratorio vivencial, de motivacin y predisposicin al curso";
- \* "Doctrinario-Ideol3gico", donde se imparten conceptualizaciones sobre "dignidad humana, bien comn, trabajo, empresa-autogestin, justicia, democracia, libertad, solidaridad... todo aquello que contribuya a una base sustantiva";
- \* "Capacitacin", donde se enseña el concepto de "desarrollo, desarrollo comunitario y se estudia lo que es la situacin actual (del pas) en su parte socio-política, socio-cultural, econmica..."; el de "Administracin Pblica", donde se explica el sistema administrativo del gobierno y sus organizaciones;
- \* "Consejos de Desarrollo", donde se les expone "c3mo los concibe el Ministerio"(19).

As, independientemente de que los CDL empiecen a funcionar como tales, el gobierno y el partido oficial seguirn avanzando en la tarea de organizacin. Pero lo que no puede perderse de vista es que existen desfases sustanciales entre los planes del gobierno y la accin concreta, que dejan a la deriva el "bienestar" de la poblacin y el pago de "la deuda social". Para el caso de los Consejos de Desarrollo, con dificultad podrn formarse antes del tercer a3o de gobierno dem3crata cristiano. A las dificultades deber sumarse la descoordinacin interinstitucional y entre los propios promotores, considerados "elementos estratgicos del desarrollo". Un funcionario explic la existencia de un programa de capacitacin de promotores, ya elaborado, que todos los ministerios deberan seguir. Sin embargo, seal que "cada ministerio hace lo que quiere y unos emplean una capacitacin terica- tradicional... la capacitacin actual es una capacitacin aislada"(20).

A finales de julio de 1987, el presidente Cerezo hizo público los programas específicos del PRN y anunció la creación de nuevas organizaciones para los proyectos prioritarios. Entre ellos los Consejos Nacionales para riego, agua, tierra, caminos, alimentos, vivienda, salud y educación(21). Una pregunta lógica surgió entre varios sectores: ¿Hasta dónde la creación de tantas organizaciones (a todos los niveles), en el contexto de impulsar la "organización del pueblo", no va a resultar creando mayor desorganización y descoordinación, sobre todo en aquellos lugares donde la población es pequeña?. Ello agregado al hecho que los Consejos de Desarrollo no han podido cobrar forma e incorporarse orgánicamente al aparato de gobierno. Debe considerarse también que las sistemáticas exhortaciones del gobierno a la población a organizarse, responden al objetivo de crear las bases para el aseguramiento de una concepción filosófica y doctrinaria compatible con las principales fuerzas rectoras del Estado.

## **B. La política agraria**

Dado que la problemática agraria es fundamental en Guatemala, se ha escogido el tema para un análisis más detallado de la política de desarrollo del gobierno demócrata cristiano. A manera de marco de referencia y antecedentes, se hará una breve caracterización de las dimensiones del problema, así como de las políticas que en el pasado se han intentado para resolverlo. En seguida, se esbozarán las propuestas que han surgido por parte del gobierno actual, tomando en cuenta las diversas presiones que se han dado, tanto por parte de los grupos campesinos como por parte de los grupos terratenientes. Posteriormente se hará un análisis de las diversas medidas estatales tomadas por el gobierno durante 1986 y 1987. Finalmente se intentará establecer los límites y posibilidades de la política agraria actual(22).

### **1. La problemática agraria**

En un estudio elaborado por una misión técnica de la US-AID en 1982(23) basado en un exhaustivo análisis de datos oficiales, se afirma que en Guatemala existe una tremenda desigualdad en la distribución de las tierras, siendo la situación más seria que en los otros países de América Central y que en la mayoría de los países de América Latina. Según los autores:

"El índice más común de desigualdad es el coeficiente de Gini, que varía de un nivel tan bajo como cero en una situación de una igualdad teóricamente perfecta, a un nivel alto de 100 en una situación teóricamente de desigualdad máxima. En 1979, el coeficiente de Gini para Guatemala era de 85, el más alto de todos los países latinoamericanos, con excepción de dos: pre-reforma (1961) Perú, 93.3 y pre-reforma (1964) Colombia, 86.4."(24)

Los datos de los Censos Agropecuarios de 1950, 1964 y 1979 reflejan gráficamente la extensión de la concentración de la tierra en Guatemala (Ver Cuadros No. XIII y XIV).

Cuadro No. XIII  
Distribución de la Tierra en Guatemala por Categorías de  
Tamaño: Número de Fincas, 1950, 1964, 1979  
(Cifras absolutas y relativas)

Tamaño <sup>a</sup>	Número de Fincas					
	1950		1964		1979	
	Número	%	Número	%	Número	%
Microfincas	74269	21.3	85083	20.4	166732	31.4
Subfamiliares	233804	67.1	279700	67	301736	56.8
Familiares	33041	9.5	43656	10.5	49509	9.3
Multifam. medianas	7057	2	8420	2	13177	2.5
Multifam. grandes	516	0.2	389	0.1	482	0.1
Total	348687	100	417344	100	531636	100

\* Microfincas = menos de .7 hectáreas  
Subfamiliares = .7 a menos de 7 hectáreas  
Familiares = 7 a menos de 44.8 hectáreas  
Multifamiliares medianas = 44.8 a menos de 900 hectáreas  
Multifamiliares grandes = 900 hectáreas y mayores

Fuente: Elaborado en base al cuadro No. 2B de AID/Washington y Development Associates, op. cit., p. 4 y cuadro No. 3 de Leopoldo Sandoval, op. cit.

En los 29 años, de 1950 a 1979, la proporción de la tierra del país en fincas ha aumentado ligeramente. En 1950 era aproximadamente el 34%; en 1979 había aumentado al 39%. En 1950, los 3.7 millones de hectáreas en fincas se hallaba distribuida en 348,687 parcelas. En 1979, esta había aumentado a 4.2 millones de hectáreas de tierra agrícola en 531,636 parcelas, dándose el mayor incremento de parcelas en las microfincas y las subfamiliares.

La desigualdad de la distribución de la tierra se refleja en la existencia de una estructura de minifundio y latifundio. Una gran mayoría de las fincas son minifundios (microfincas o fincas subfamiliares) que se consideran demasiado pequeñas para proporcionar empleo de tiempo completo durante el año a una familia campesina, aparte de que generalmente tienen las tierras menos fértiles. En 1950, estos minifundios constituyen el 82% de las propiedades, con un 14% de la superficie de las fincas; para 1979 su proporción había aumentado al 88%, con un 16% de la tierra aproximadamente. En números absolutos, el número de minifundios se incrementó de 308,073 en 1950, a 468,468 en 1979. En estos minifundios los campesinos producen básicamente para su subsistencia y para el consumo en el mercado interno. Un estudio de 1981 estimó que el 83% de la población rural no tenía un ingreso suficiente para cubrir sus necesidades básicas, y de este porcentaje, un 41% no alcanzaba a cubrir la dieta mínima. Es decir, 2 millones de campesinos que no podían satisfacer sus

necesidades bsicas y otros 1.8 millones en extrema pobreza(25).

En contraste, los latifundios (formados por las fincas multifamiliares medianas y grandes) monopolizan vastas extensiones de tierra, generalmente de la mejor calidad, al concentrarla en pocas manos: en 1950 eran el 2% de las fincas, con un poco ms del 72% de la superficie; en 1979, eran el 2.5% de las fincas, con el 65% de la superficie. Una expresin de la tremenda desigualdad es que las 482 fincas ms grandes, tenan ms tierra que los aproximadamente medio milln de campesinos pequenos: el 21% y el 16% de la superficie total respectivamente, de 1950 a 1979 se da un proceso de expansin y diversificacin de la agricultura de exportacin. En la dcada del 50, el caf y el banano eran los principales productos de exportacin; pero en la dcada de los 60 se incorporan el azcar, la ganadera y el algodn; y ms recientemente otros productos como el cardamomo, hortalizas y frutas. Estas grandes unidades de produccin, adems de monopolizar la tierra, concentran la mayor parte del crdito, la tecnologa y la infraestructura fsica, aparte de que constituyen la principal fuente generadora de divisas para el pas.

Las cifras revelan que en los 29 aos entre los censos, la estructura de la tenencia de la tierra no se ha alterado en su esencia, aunque la situacin del pequeno agricultor se ha hecho ms precaria ya que su nmero ha aumentado, adems que el tamao promedio de su parcela ha disminuido, por la subdivisin o por la venta, en adicin a la decreciente productividad de la misma. As, de 1950 a 1979, las parcelas menores de 0.7 hectreas (una manzana) se incrementaron en ms de 160,000, representando una tasa de aumento del 190%(26).

El minifundio se complementa con el latifundio, ya que los campesinos minifundistas han constituido una inmensa reserva de mano de obra barata, que migra temporalmente, por uno o ms meses, de sus parcelas, en su mayora en el altiplano, para cosechar los productos de agro-exportacin cultivados en los latifundios. Para los campesinos ms pobres este ingreso salarial constituye hasta 3/4 de su ingreso total anual, mientras que el producto de su parcela apenas le permite subsistir(27). En la poca de auge de la agro- exportacin, a finales del decenio de los sesenta, se estima que el nmero de trabajadores agrcolas migratorios temporales sobrepas los 300,000(28).

El estudio de la US-AID estim la poblacin carente de tierra en 419,620 trabajadores agrcolas econmicamente activos. Si se restan los mozos colonos y los trabajadores que tienen trabajo seguro todo el ao en las fincas grandes, el clculo es de 309,119 trabajadores agrcolas que requieren tierras en 1980. En todo caso, esta situacin representa una gran presin sobre el actual sistema de tenencia de la tierra.

En la actualidad se estima que el nmero alcanza el medio milln de jefes de familia, o sea alrededor de 2.5 millones de personas que necesitan tierras para cultivar.

La problemtica agraria se ha agudizado en los ltimos aos, especialmente en la regin

del altiplano, donde se concentran los minifundios. La violencia política ha significado un mayor deterioro de la economía campesina, ya que se estima que cientos de comunidades fueron destruidas o abandonadas, con cerca de un millón de desplazados internos, y más de 46,000 refugiados en México. Además la contracción de la demanda de los productos de exportación, sobre todo en el caso del algodón, así como la caída de los precios de los mismos, han determinado un incremento del desempleo y subempleo a nivel rural.

Para una mejor comprensión de la problemática actual es necesario considerar, aunque sea brevemente, algunos antecedentes. Ya en 1950, con el primer censo agropecuario realizado en el país, se había determinado la necesidad de implementar una reforma agraria, con el objeto de ampliar el mercado interno, impulsar un proceso de industrialización y convertir a Guatemala en una nación capitalista moderna. Con el Decreto 900, Ley de Reforma Agraria, emitido en 1952 durante el gobierno del presidente Jacobo Arbenz, se inició un proceso de distribución de tierras, que en un lapso de dos años llegó a repartir más de 880,000 hectáreas de tierra expropiada y de fincas nacionales a miles de familias campesinas. Las estimaciones de los beneficiarios varían desde 78,038 campesinos a un máximo de 100,000; en todo caso, entre un 31% y un 40% de la fuerza laboral carente de tierra en ese entonces(29).

Este proceso de reforma agraria terminó abruptamente en junio de 1954, cuando el presidente Arbenz fue derrocado por el coronel Carlos Castillo Armas, en un golpe de Estado apoyado por los Estados Unidos y los terratenientes nacionales. Las tierras expropiadas fueron devueltas, estimándose en un total de 550,000 hectáreas(30). De esa fecha para el presente, cualquier posibilidad de implementar una reforma agraria ha sido bloqueada por los sectores terratenientes.

Según el estudio de la US-AID, de 1955 a 1982 se ha dado básicamente un proceso de otorgamiento de títulos agrarios. En este período se han repartido 664,525 hectáreas bajo la modalidad de zonas de desarrollo agrario, parcelamientos, y colonización, que han beneficiado a 50,267 familias. O sea que en 27 años se ha repartido todavía menos tierra y a menor número de campesinos que lo realizado con la reforma agraria de 1952 a 1954. Dentro de esta distribución cabe señalar que no todos los beneficiarios fueron campesinos, ya que, por ejemplo, de 74 fincas nacionales, 39 fueron distribuidas a grandes finqueros por un total de 122,000 hectáreas(31), y muchas fincas en la zona de Petén y la Franja Transversal del Norte fueron repartidas entre militares y burócratas de los diversos gobiernos del período.

En conclusión, la situación de la tenencia de la tierra es grave en Guatemala, y las diversas políticas agrarias implementadas hasta la fecha no han sido efectivas para resolver dicho problema, que en los últimos años se ha deteriorado más aún.

## 2. La presión campesina y la oposición terrateniente

Aprovechando el régimen de legalidad existente, han surgido diversos movimientos campesinos en demanda de dotación de tierras para cultivar. El movimiento que ha ejercido mayor presión ha sido el organizado por el Padre Andrés Girón, cura párroco de Nueva Concepción, departamento de Escuintla, quien a través de manifestaciones, concentraciones y constantes declaraciones a los medios de comunicación, ha planteado la demanda de una "reforma agraria integral". No obstante, hasta ahora esa petición se ha concretado en la demanda al gobierno de un aval financiero para la adquisición de tierras para los campesinos agrupados en dicho movimiento. Después de más de un año de estar gestionando la compra-venta de tres fincas, estas finalmente le fueron concedidas en mayo de 1987.

El movimiento campesino del Padre Girón ha motivado el surgimiento de otros grupos que manifiestan también su necesidad de poseer tierras, incluso por medio de ocupaciones temporales de algunos terrenos de fincas. A principios de 1987, según el presidente del Instituto de Transformación Agraria (INTA), habían 10 grupos campesinos organizados, que representaban a 200,000 campesinos que estaban solicitando tierras(32).

La reacción de los terratenientes ante las reivindicaciones campesinas ha sido defensiva, en tanto que consideran que la "agitación agraria" puede desbordarse; incluso sospechan que el gobernante partido DCG está detrás de las movilizaciones y demandas campesinas. Según el capitán (retirado) David Ordez, presidente de la Unión Nacional Agropecuaria (UNAGRO), "la Democracia Cristiana tiene un proyecto de expansión para cimentarse lo mejor posible a efecto de que en las próximas elecciones puedan ganar la contienda electoral en la lucha por el poder"(33).

Por esa razón los terratenientes se mantienen escépticos acerca de las intenciones gubernamentales, a pesar de las reiteradas garantías del gobierno de que no piensa realizar una reforma agraria, sino un programa de desarrollo rural integrado. Para la empresa privada la mejor opción se plasma en el proyecto de compra-venta de tierras llevado a cabo por la Fundación del Centavo. Esta organización privada, sin fines de lucro, fue fundada hace 25 años y actualmente es presidida por un prominente miembro de la Asociación General de Agricultores (AGA), representativa de los tradicionales intereses terratenientes. La Fundación ha adquirido hasta la fecha 20 fincas, con una extensión de 3,872 hectáreas, a un costo de Q2.7 millones para otorgar parcelas a 1,157 familias(34).

### 3. La política agraria actual

Según algunos analistas, cuando el Padre Girn realizó la marcha de más de 147 kilómetros de la Nueva Concepción a la capital, al frente de más de 15,000 campesinos, entre el 29 de abril y el 2 de mayo de 1986, el gobierno demócrata cristiano fue tomado por sorpresa(35). En efecto, la tierra era un tema que no se había previsto en el PRES. Como ya se expuso, la única medida que se contemplaba era dotar de fertilizantes subsidiados a los pequeños agricultores, además de la creación de empleos temporales, en tareas de conservación de suelos, miniriego y reforestación, así como de construcción de caminos vecinales.

En documentos como el "Proyecto Nacional" (1985), se menciona como el modelo de desarrollo basado en la agro-exportación se ha beneficiado de la oferta de una abundante mano de obra, estacional y barata; sin embargo, no se profundiza en dicha problemática y la única solución propuesta se formula de manera ambigua, planteando implementar políticas estatales para equilibrar los mercados internos y externos. El análisis hecho en este documento hace una distinción entre la agricultura moderna y la agricultura tradicional, pero no plantea el problema de la desigual tenencia de la tierra ni ninguna medida concreta para resolverla(36).

En un documento posterior, elaborado a principios del gobierno por el Ministerio de Agricultura(37), se plantea el problema del "uso ineficiente de la tierra" y de una injusta participación en los beneficios derivados de la misma, lo que impide el desarrollo y genera tensiones sociales. La estrategia de solución que se propone es emplear mecanismos para promover un mejor uso de la tierra, con criterio empresarial. En cuanto a la democratización de la tenencia de la tierra, se propone el proceso de compra-venta voluntaria.

Esta última propuesta ya había sido planteada en el estudio de la US-AID anteriormente mencionado, que recomendaba la creación de un mercado de tierra con ayuda del Estado para permitir a los campesinos la compra directa de la tierra. De hecho, en 1984 la US-AID implementó un proyecto piloto ("Pilot Commercial Land Market", Proyecto 520-0330) en combinación con la Fundación del Centavo, que otorgó un préstamo de US\$1 millón para la compra de pequeños lotes para ser vendidos en parcelas privadas a los campesinos. Además, entre los proyectos propuestos por la US-AID de Guatemala para los años 1986 y 1987, estaba el "Commercial Land Markets" (Proyecto No. 520-0278), para el que se destinaron US\$4.5 millones en 1986 y US\$7.5 millones en 1987, con el propósito de respaldar el financiamiento oficial para la compra de tierras en el mercado libre. Otro proyecto relacionado es el "Land Market Support" (Proyecto No. 520-0287), que destinó una donación de US\$3 millones y un préstamo de US\$2 millones para el traslado de campesinos que cultivaran tierras alejadas, la dotación de infraestructura y capacitación, así como ayuda en la titulación de

tierras(38).

Ante las peticiones del Padre Girn, el INTA redactó un informe titulado "Programa de Incorporación de Fincas Privadas al Proceso de Transformación Agraria". En este documento se establece un programa para asentar en un plazo de dos años a 17,958 familias, en 125,711 hectáreas compradas a un costo de Q105 millones, que serán amortizados a largo plazo por los campesinos beneficiados. El gran problema que se planteaba era el de conseguir el financiamiento necesario(39).

En otro documento elaborado por el Ministerio de Agricultura a fines de 1986, se fijan criterios generales para definir la política agraria. Allí se plantea que la solución del problema agrario del país está en lograr un uso más eficiente de la tierra y de los demás factores de producción, dentro de la lógica del agricultor como empresario. Así, en el documento se afirma: "La solución de la pobreza del campesino sin tierra, no está necesariamente (subrayado) en que se le provea de tierra para trabajarla. Esta es sólo una alternativa. El salario justo, la agroindustria, el comercio entre otras, son soluciones que hay que alentar con energía y creatividad, pero debe combatirse la injusticia de permitir la ociosidad de las tierras, mientras hay necesidad de trabajo, hambre y miseria generalizada entre los campesinos"(40). La idea que el documento propone es que los dueños de las fincas mejoren su eficiencia y al producir más también mejoren las condiciones económicas, sociales y culturales de los trabajadores.

El gobierno plantea en dicho documento una serie de medidas en orden de prioridad como siguen:

- a. Incentivar a los empresarios, especialmente aquellos que generan mayor demanda de mano de obra, pagan salarios justos y son más productivos.
- b. Implementar un nuevo sistema de impuesto a la tierra improductiva o subutilizada.
- c. Crear un sistema para fomentar el arrendamiento de tierras
- d. Fomentar el sistema de compra-venta de fincas, en favor de campesinos, clases medias agrícolas y técnicos agrícolas sin tierra.
- e. Revisar y reordenar el caso de los parcelamientos agrarios, los patrimonios agrarios colectivos, los polos de desarrollo y las fincas cooperativas, para hacerlas más eficientes.
- f. Identificar y habilitar nuevas áreas de desarrollo sin caer en los errores de abandonar campesinos en áreas inhóspitas, sin mayor asistencia, o el adjudicario conceder tierras a unos pocos que han depredado los recursos naturales.
- g. Organizar a los minifundistas para producir y comercializar mejor.
- h. Recuperar de inmediato las tierras de Petn, e incorporarlas a un plan ordenado de aprovechamiento.
- i. Fomentar la inversión extranjera en la agricultura.

A continuación se hace un breve análisis de cada una de las soluciones propuestas y de las medidas que el Estado ha tomado al respecto.



## **a. Incentivos a empresarios**

Se proponen tres medidas: dar a conocer a las gremiales agropecuarias lo que el gobierno entiende por empresarios eficientes, diseñar un incentivo fiscal y establecer reconocimientos públicos anuales, por cultivo y región geográfica. Hasta el momento no se han dado evidencias de acciones al respecto.

Sin embargo, el Ministro de Agricultura, Rodolfo Estrada Hurtarte, insiste que para lograr reactivar la economía es necesario incentivar a los empresarios agrícolas, para que inviertan y así generen empleo y paguen salarios adecuados. El problema, según el funcionario, es que a pesar de las declaraciones públicas de que no va a haber una reforma agraria, no le tienen confianza ni le creen al gobierno(41).

Para la empresa privada, el gobierno "ha despertado a un tigre" al apoyar, en forma directa o indirecta, las peticiones campesinas, con el riesgo de que el movimiento campesino se le puede escapar del control. Según Gustavo Anzuelo Vielman, terrateniente y político conservador, el movimiento del Padre Girón, con su demanda de reforma agraria ha creado expectativas irreales entre los laborantes agrícolas de que se va a repartir tierra, lo que puede acarrearle problemas al empresario. Si bien dicho movimiento tuvo como consecuencia la unificación del sector agrícola privado, también originó, de acuerdo al empresario, "una enorme intranquilidad que ha desestimulado la inversión", a tal punto que los créditos bancarios se han pospuesto "hasta que se sepa qué va a hacer el gobierno con este problema" de "agitación agraria(42).

En cuanto a la expectativa de que se paguen salarios adecuados, los terratenientes no enfrentan ninguna presión al respecto, ya que existe una sobreabundancia de mano de obra agrícola. Los salarios mínimos en la agricultura fueron fijados en Q3.20 por el presidente Lucas García, en 1980, como consecuencia de una masiva huelga de trabajadores agrícolas en esa época, y desde entonces no han sido revisados.

## **b. Impuesto a tierras ociosas**

Básicamente se propone crear una nueva ley de impuesto a la tierra improductiva o subutilizada; sin embargo, no se conoce ningún proyecto. Esta iniciativa responde al hecho de que las disposiciones legales existentes se aplican con poca frecuencia. Así, para 1981 la tributación de las tierras ociosas ascendió a apenas Q22,405.04, cuando, de acuerdo al censo agrícola de 1979, había una extensión de tierras ociosas de aproximadamente 1.2 millones de hectáreas, que hubiesen podido representar un impuesto potencial por encima de los Q900,000(43).

Para la empresa privada, dicho impuesto debe suprimirse porque, según su criterio, daña el crecimiento económico; los empresarios consideran también que el concepto de "ocioso" es un término subjetivo, "que puede ser manejado por cualquier funcionario público con fines puramente corruptos, o políticas contrarias al espíritu de nuestra

Constitucin y el derecho a la propiedad privada"(44).

### **c. Fomento del arrendamiento**

Tambin se propone como una iniciativa de ley, sin embargo, tampoco ha llegado a concretarse como tal. Lo nico que se hizo, en mayo de 1987, fue una peticin pblica (primero del ministro de Agricultura y despus del presidente de la Repblica) a los propietarios de tierras, para que concediesen tierras en arrendamiento a los campesinos en condiciones favorables, con la seguridad de que las autoridades otorgaran a los terratenientes todas las garantas para que el contrato se cumpliera. Segn un alto funcionario del Ministerio de Agricultura, la actitud que los terratenientes tomaron fue la de cobrar precios tan altos por el arrendamiento de las tierras, "que ningn cultivo era rentable"(45).

### **d. La compra-venta de tierras**

En un inicio el proceso de compra-venta de tierras para el movimiento del Padre Girn encontr fuerte oposicin de los sectores terratenientes, segn lo manifest un funcionario entrevistado. En mayo de 1986, despus de la marcha de los campesinos de Nueva Concepcin, se public un anuncio en la prensa solicitando ofertas de fincas, sin identificar al comprador. Llegaron cerca de 200 ofertas, pero cuando se explic que el interesado era el Ministerio de Agricultura, solamente quedaron cuatro. Luego intervinieron el CACIF y la UNAGRO, y solamente qued una finca en oferta. El propietario peda Q1 milln por la finca; posteriormente adujo que realmente vala Q2 millones por tener ganado y otras mejoras, y cuando hizo su oferta final, pidi US\$4 millones (es decir Q10 millones), de acuerdo a la versin del funcionario(46).

Es en este contexto que se explican las duras crticas hechas por el Padre Girn al CACIF y a la UNAGRO, en una concentracin de millares de campesinos, en la Nueva Concepcin, Escuintla, el 12 de julio de 1986, a la cual asistieron la esposa del presidente de la Repblica, Raquel Blandn de Cerezo, y los ministros de Agricultura y Desarrollo. En esa ocasin, Girn solicit la expropiacin de las tierras del finquero Ral Garca Granados (conocido socio del general Romeo Lucas), as como la inclusin en la legislacin guatemalteca de un artculo relativo a la funcin social de la tierra, y pidi el apoyo de la Conferencia Episcopal de Guatemala al respecto(47). En relacin a este ltimo punto, los sectores terratenientes, a travs de una intensa campaa publicitaria, haban logrado eliminar dicho artculo, en ocasin de la promulgacin de la Constitucin en 1985.

Durante 1986, el movimiento del Padre (Girn estuvo realizando una serie de gestiones ante las autoridades gubernamentales con el objeto de obtener el financiamiento para la compra de tres fincas como haba sido ofrecido, encontrando grandes dificultades en lograr su aprobacin. En el mes de noviembre de ese mismo ao ante la demora gubernamental, ocup una de las fincas que les iba a ser otorgada, en San Pedro

Yepocapa. Exasperado por la lentitud burocrática y el incumplimiento por parte del gobierno, a fines del año amenazó con invadir fincas particulares, motivando fuertes reacciones por parte del gobierno y de los terratenientes. Estos últimos incluso iniciaron un juicio ante los tribunales, acusando al Padre Girn de incitar a la comisión de un delito.

La postura oficial en cuanto al proceso de compra-venta de tierras se fijó en los documentos del Programa de Reorganización Nacional, dados a conocer en 1987. En el último documento, del mes de julio, se plantea un proyecto de compra-venta de tierras, por un total de 100 caballerías (unas 4,467 hectáreas), sin especificar el costo de las mismas, solamente indicando que se invertirían Q21 millones en 1987 y Q30 millones en 1988 para la inversión en infraestructura y capitales de trabajo. En el presupuesto general de 1987, se asigna Q2.3 millones al Instituto de Transformación Agraria para la incorporación de tierras baldas y compra de fincas. Estos fondos provienen de un préstamo del gobierno de Estados Unidos, denominado PL-480-86.

El responsable del proyecto de compra-venta de tierras será el Consejo Nacional de Tierras, el cual está trabajando desde abril de 1987, bajo el nombre de Comisión Nacional de Tierras. Dicha Comisión está integrada por los siguientes delegados:

- \* Del MDUR, Lic. Miguel von Hoegen, viceministro
- \* Del Ministerio de la Defensa, Coronel Mario Enrique Morales, Director de la S-5
- \* Del Ministerio de Agricultura, Ing. Rodolfo Estrada, ministro
- \* Del Ministerio de Finanzas, Lic. Francisco Pinto, viceministro
- \* INTA, Ing. Nery Samayoa, presidente
- \* Dos representantes campesinos: Jos Mundo y Adolfo Hernández
- \* CACIF. Venancio Botrán y Jos Luis Morales

A continuación se reproducen los criterios de trabajo de este Consejo. Estos criterios definen con bastante claridad la política estatal al respecto:

1. Se respetará íntegramente la propiedad privada.
2. La compra-venta se realizará totalmente en forma voluntaria.
3. Las fincas serán entregadas con proyectos integrales, para asegurar el éxito de los mismos. Incluyendo financiamiento, organización y desarrollo, alcanzando objetivos específicos en tiempo determinado.
4. Como consecuencia de esta política de desarrollo integral, no se podrá admitir ninguna acción de hecho o ilegal; los presuntos autores de dichas acciones perderán automáticamente su derecho a ser beneficiarios.
5. Los representantes de los grupos campesinos beneficiados serán responsables ante el gobierno de desarrollar las unidades productivas que se les vendan, asegurando a los campesinos que representan, el bienestar esperado.
6. La comisión determinará, de acuerdo a los recursos disponibles, la cantidad de familias que serán beneficiadas en los restantes cuatro años de gobierno."(48).

A mediados de 1987 habian sido entregadas a 4,300 campesinos cuatro fincas por un total de 34 caballeras (1,518 hectreas). Al grupo del Padre Girn se le entreg dos fincas: la de Montellano, en San Pedro Yepocapa, Chimaltenango, con 12 caballeras (536 hectreas) para 250 familias, y la de San Carlos Mlaga, en Mazatenango, Suchitepquez, de 7 caballeras (313 hectreas) para 250 familias tambien. A otro grupo, dirigido por el seor Carlos Dubn, se le entreg la finca Valle Lirio, en San Marcos, con 7 caballeras (313 hectreas) para 800 campesinos. Finalmente, al grupo del seor Subuyuj le entregaron la finca Suachilil, en San Pedro Yepocapa, Chimaltenango, con 8 caballeras (357 hectreas) para 1,000 campesinos(49).

En total, para 1987 se piensan formar 10 proyectos dentro de este esquema. Se estima que se beneficiar entre 10,000 y 20,000 campesinos como mximo, lo que no llega a satisfacer ni el 5% de la poblacin campesina que carece de tierras. La gran limitante de este esquema es el alto costo de las tierras, ya que el precio de compra para el gobierno es fijado por los terratenientes, recayendo en los campesinos el peso de pagar con su trabajo el costo de las tierras. As, por ejemplo, en el caso de la finca San Carlos Mlaga, el gobierno vendi a los campesinos la hectrea en Q.14,921.00, lo que contrasta con el precio por hectrea de Q. 4,200.00, que en promedio cobr la Fundacin del Centavo en su programa de compra- venta de tierras, de 1984-1986. La gran diferencia en los precios por hectrea puede explicarse, en parte, por el hecho de que la Fundacin cuenta con la colaboracin de los terratenientes y porque las fincas compradas, en su mayora, estn en el altiplano.

Como ya se expuso, despues de que se revirti la reforma agraria impulsada en el periodo 1952-1954, se opt, por parte del Estado, por repartir ttulos de tierra a los campesinos bajo diversas modalidades: patrimonios familiares mixtos, parcelas en zonas de desarrollo agrario, fincas cooperativas, microparcels y lotes urbanos En aos recientes se han conformado los llamados Polos de Desarrollo, en las reas de conflicto. en donde se ha asignado tierras a las familias campesinas agrupadas en dichos lugares

Segn el estudio de la US-AID, de 1955 a 1982 se distribuyeron 664,525 hectreas que han beneficiado a un total de 50,267 personas. Ahora bien, existen diversos problemas con estas tierras que han sido repartidas. En el caso de los parcelamientos, por ejemplo, muchos de los campesinos a quienes se les haba adjudicado, con el paso de los aos arrendaron o vendieron sus parcelas, o las subdividieron. En el caso de las fincas cooperativas, stas se han conformado con los mozos colonos que vivan en dichas fincas nacionales y, por lo general, no son muy productivas.

El Ministerio de Agricultura plantea la necesidad de realizar una investigacin en el terreno de cada situacin, para determinar la forma de corregir errores y aumentar la eficiencia de las diversas formas de tenencia(50).

Desde los aos sesenta se impuls la poltica de colonizar tierras en el norte del pas, principalmente en el departamento de Petn, y la parte norte de los departamentos de

Izabal, Alta Verapaz y El Quich. En el documento del Ministerio de Agricultura se reconoce que se ha cometido el error de asentar campesinos en regiones aisladas, sin mayor asistencia y en tierras no adecuadas.

Entre las medidas concretas que se proponen estn la revisin del catastro e identificar tierras del Estado, as como caracterizar su potencial agrcola, e iniciar proyectos de empresas mancomunadas.

Segn el estudio de la US-AID, el Estado tendra disponibles, en 1982, 369,467 hectreas. Segn otras fuentes, para habilitar estas tierras se necesitaran entre Q400 a Q800 millones de inversin, para beneficiar a unos 80 mil campesinos. En el presupuesto general de 1987, se tienen programados Q1.4 millones para la realizacin de levantamientos topogrficos en la zona norte del pas (Chocn Nacional, Ixcn y parcelamiento Sebol- Lachu), la consolidacin de los servicios de colonizacin en Chocn Nacional, as como de comunidades agrarias del sur, y la realizacin de un estudio para cuantificar el fondo de tierras(51).

Se estiman en ms de 500,000 las familias campesinas con parcelas subfamiliares y microfincas. Entre las medidas que se proponen estn impulsar su organizacin, bsicamente en la forma de cooperativas, para otorgarles asistencia tcnica, crediticia y de comercializacin. A diciembre de 1986, haban 456 cooperativas agrcolas, con 49,836 asociados, y 192 cooperativas de ahorro y crdito, con 126,460 asociados. Estas cooperativas representan el 48% y el 20%; de un total de 941 cooperativas de distinto tipo, que en su conjunto agrupan a 210,816 asociados(52). Tambin se plantea promocionar el desarrollo de agro-industrias, las artesanas, as como implementar proyectos de mini-riego y conservacin de suelos.

En el Programa de Reorganizacin Nacional se propone el proyecto de riego, como una alternativa para incrementar la produccin y dar seguridad alimentaria mediante la promocin del cultivo de granos bsicos. Ambos proyectos encajan dentro de las soluciones propuestas por el Ministerio de Agricultura en su documento de fines de 1986. Segn un funcionario entrevistado, la meta de lograr 42,500 hectreas de tierra bajo riego es un tanto irreal, y es ms factible lograr unas 15,000 hectreas(53).

Otra medida que se contempla es otorgar asistencia tcnica y crediticia a los campesinos minifundistas. As, desde 1986 se est implementando el programa de representantes agrcolas, 3,800 en total, que estn encargados de transferir servicios agrcolas y pecuarios a nivel de casero y aldea. A criterio de un funcionario del Ministerio de Agricultura, dicho programa ha sido exitoso, al rebasarse las metas de trabajo propuestas en 1986(54) En cuanto a los crditos, BANDESA tiene asignado un fondo en fideicomiso por Q15.2 millones para 1987, para otorgar crditos a los pequeos y medianos agricultores(55).

En otras palabras, mediante soluciones tecnolgicas y la diversificacin de actividades econmicas se pretende contener el agudo deterioro en que se encuentra la economa

campesina, especialmente la del altiplano.

## **h. Recuperación de las tierras de Peten**

En gobiernos anteriores se repartieron grandes extensiones de tierra en Peten a funcionarios del gobierno, civiles y militares. Dentro de esta alternativa de solución se pretende recuperar las tierras de aquellos adjudicatarios que no las hayan pagado en el plazo previsto, o que ya tengan bienes inmuebles registrados en otras regiones.

Según un alto funcionario del Ministerio de Agricultura, una comisión ha realizado un estudio de la situación de las tierras, llegando a determinar que solamente un 20% es adecuado para cultivos anuales, mientras que el resto es apropiado para cultivos perennes o para ganado. En ese sentido, enfatiza, es ilusorio pensar que Peten pueda volverse el "granero" del país(56)

Otra medida relacionada con esta solución ha sido la supresión de la empresa de Fomento y Desarrollo de Peten (estatal descentralizada), la cual tenía casi completa libertad de disponer en dicho departamento, que constituye cerca de un tercio del territorio nacional.

Dentro de la estrategia de regionalización del país el gobierno ha ofrecido un plan de desarrollo de Peten. El proyecto contempla la incorporación plena de ese territorio al resto del país; la construcción de carreteras y caminos vecinales; el impulso de empresas industriales y agrícolas, y la construcción de otras obras de infraestructura. Además, se plantea la promoción de proyectos turísticos y la utilización racional de los recursos minerales y forestales de la zona'(57)

## **i. Fomento de la inversión extranjera**

Si bien la mayor parte de la agro-exportación tradicional y no tradicional se orienta al mercado de Estados Unidos, la inversión ha sido realizada básicamente por el capital nacional, y no se conoce de mayores inversiones de capital extranjero en la agricultura. Como lo plantea un funcionario de Ministerio de Agricultura, el problema del desarrollo de la agro-exportación de productos no tradicionales es la comercialización. Puede incrementarse la producción, pero los países de Centro América tienden a ofrecer productos similares, el primero que llega a Miami, Florida, satura el mercado. Por otro lado, los costos de producción en Guatemala todavía son más altos que en otros países, por lo cual es difícil competir(58).

## **4. Conclusiones**

La problemática agraria en Guatemala es grave por la gran cantidad de campesinos que requieren tierras.

Las diversas políticas agrarias que han sido implementadas desde 1954 no han modificado sustancialmente la estructura de la tenencia de la tierra basada en el minifundio y latifundio.

Las diferentes soluciones propuestas por el gobierno actual parten de la premisa de no realizar una reforma agraria, ante la fuerte oposición del sector terrateniente por lo que estas se encaminan básicamente dentro de la modalidad de la compra-venta de fincas, así como la tradicional opción de repartir tierras estatales y de implementar soluciones de tipo tecnológico.

Las posibilidades de que el campesinado carente de tierra acceda a la misma va a depender, en gran medida, de su capacidad de organizarse y presionar por la realización de reformas más profundas. Sin embargo, en el momento actual, no se presentan condiciones plenamente favorables para que el campesino, especialmente del altiplano, pueda hacerlo, debido a que aún se encuentra sometido a control militar, a través de los Comités Voluntarios de Defensa Civil (anteriormente llamados Patrullas de Autodefensa Civil).

## NOTAS

- (1) Constitución política de la República de Guatemala. Tipografía Nacional, Guatemala. 31 de mayo de 1985 P. 59
- (2) Entrevista con el director del Departamento de Formación y Capacitación de ADIC. 4 de junio de 1987.
- (3) Entrevista con el Director de Organización Social del MDUR. 17 de junio de 1987
- (4) Entrevista con el jefe del Departamento de Organización Social del MDUR. 16 de junio de 1987.
- (5) Entrevista con el Director de Organización Social. 17 de junio de 1987
- (6) Entrevista con el director del Departamento de Capacitación Social de ADEC, 4 de junio de 1987.
- (7) Conforme al artículo 16 de la Constitución Política sobre las Disposiciones Transitorias y Finales, las Coordinadoras Interinstitucionales continúan vigentes en tanto no se apruebe la Ley de las CDUR.
- (8) Entrevista en Suplemento Domingo, Prensa Libre, 28 de diciembre de 1986.
- (9) Ibid.
- (10) Entrevista con el Jefe del Departamento de Organización Social, 16 de junio de 1987.
- (11) Entrevista con el Director de Organización Social, 17 de junio de 1987.
- (12) Entrevista con un funcionario de la Unidad de Consejos de Desarrollo de la Vicepresidencia de la República, 2 de junio de 1987.
- (13) Ibid.
- (14) Entrevista con funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la República, 2 de junio de 1987.
- (15) Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, mayo de 1987.

- (16) Segn el MDUR y en base a entrevistas.
- (17) Entrevista con un funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la Repblica, 2 de junio de 1987.
- (18) Entrevista con el jefe de la Divisin de Capacitacin del CRN, 16 de junio de 1987.
- (19) Entrevista con el director del Departamento de Formacin y Capacitacin de ADEC, 4 de junio de 1987.
- (20) Entrevista con un funcionario de la Unidad de Reforma Administrativa de la Vicepresidencia de la Repblica, 2 de junio de 1987.
- (21) Ver captulo III.
- (22) Para dos propuestas de poltica agraria, en las cuales se examinan diferentes alternativas, ver: Guillermo Paz C, Guatemala: Poltica Agraria. Una Propuesta para la Coyuntura. 1986. Cuadernos de Ciencias Sociales No. 3, San Jos, Costa Rica: FLACSO, 1987; y: Leopoldo Sandoval, El Problema de la Estructura Agraria de Guatemala en la Coyuntura de un Nuevo Rgimen Constitucional en 1986, Guatemala: ASIES, 1986.
- (23) AID/Washington y Development Associates, Tierra y Trabajo en Guatemala: Una Evaluacin, s. f., s. e.
- (24) Ibid., p. 1.
- (25) Rolando Ortiz Rosales, "Guatemala, generalidades sobre el sector agrcola", Comercio Exterior, vol. 34, No. 11, Mxico, 1984.
- (26) Paz C, op. cit., p. 17.
- (27) Ibid., p. 21.
- (28) Vase: Lester Schmid, El papel de los trabajadores migratorios en el desarrollo econmico de Guatemala, Editorial Universitaria, 1973. Un representante de los agro-exportadores, el Arq. Gustavo Anzueto Vielman, estima que el algodn en su mejor ao, cuando lleg a cultivar 225,000 manzanas, emplee cerca de 450,000 personas, ya que se estima que cada manzana absorbe a dos trabajadores. En 1986 solamente se cultivaron 30,000 manzanas, por lo que la absorcin de mano de obra es un 15% de las cifras tradicionales. Entrevista en Suplemento Domingo, Prensa Libre, 10 de agosto de 1986, p. 8.
- (29) AID/Washington y Development Associates, op. cit., pp.23-27. Para un estudio a fondo de dicho proceso, ver Guillermo Paz, Guatemala: Reforma Agraria, Costa Rica: EDUCA, 1986. Este autor estima que la Reforma Agraria pretenda beneficiar a cerca de 250,000 campesinos.
- (30) AID/Washington y Development Associates, op. cit., p. 29.
- (31) Op. cit., pp. 27-31.
- (32) Diario El Grfico, 7 de enero de 1987, p. 5. Segn otra fuente, entre los grupos ms grandes se mencionan los siguientes: Movimiento Pro-Tierras, del padre Girn, con 60,000 afiliados; el Movimiento Tecn Umn, San Marcos, de Carlos Dubn, con 20,000 afiliados; la Asociacin Campesina, de Isidro Snchez, en Santa Rosa, afiliados al CUSG, con 3,000 campesinos; la Asociacin Cvica Campesina, de Griselda Marroqun, en Chimaltenango. Otro grupo es el Alfonso Cruz Vivas, que representa a 500 campesinos, en la Nueva Concepcin.
- (33) "Reforma Agraria: El infierno o la gloria Guatemala", Suplemento Domingo, Prensa Libre, 27 de julio de 1986.



- (34) "Fundacin del Centavo: 25 aos en el Desarrollo Rural", Suplemento Domingo, Prensa Libre, 14 de junio de 1987.
- (35) Inforpress Centroamericana, Informe Especial: "Resurge Problema de la Tierra en Guatemala", No. 694, 19 de junio de 1986.
- (36) Cf., Democracia Cristiana Guatemalteca, Proyecto Nacional, primera y segunda partes, 1985.
- (37) Bases y Estrategias Generales del Sector Agropecuario, en el Primer Gobierno Demcrata Cristiano de Guatemala, enero de 1986, p. 16.
- (38) Inforpress Centroamericana, Informe Especial, op. cit., p.4.
- (39) Ibid.
- (40) Ministerio de Agricultura, Ganadera y Alimentacin (MAGA), Bases Generales para Sustentar la Poltica Agraria del Pas, Diciembre de 1986, p. 2.
- (41) "Debemos incentivar al sector privado", Suplemento Domingo, Prensa Libre, 7 de septiembre de 1986. En parte dicha desconfianza puede explicarse por el procedimiento utilizado por el gobierno para expropiar la finca Los Encuentros, al cual fueron trasladados los habitantes de El Palmar, pueblo afectado por los desastres naturales. Los terratenientes vean dicha expropiacin como un preludio a una "reforma agraria de tipo confiscatoria". Puede consultarse la prensa del mes de septiembre de 1986.
- (42) "El gobierno despert a un tigre", Suplemento Domingo, Prensa Libre, 10 de agosto de 1986.
- (43) AID/Development Associates, op. cit., p.6.
- (44) CACIF, Observaciones y Recomendaciones del Sector Privado al "Proyecto de Reordenamiento Econmico y Social" del Gobierno de la Repblica, op. cit., p. 15.
- (45) Entrevista a alto funcionario del Ministerio de Agricultura, 20 de julio de 1987. Mientras que el gobierno estimaba que Q100 por hectrea era un precio razonable, en la Costa Sur el precio llegaba hasta los Q200 por hectrea.
- (46) Entrevista con funcionario del Ministerio de Agricultura que solicit no ser identificado, 29 de mayo de 1987.
- (47) J.C. Cambranes, Agrarismo en Guatemala, Monografa No. 1, Centro de Estudios Rurales de Centroamrica (CERCA), Guatemala: Serviprensa Centroamericana, 1986, p. 179. Para la reaccin del CACIF y UNAGRO ante los sealamientos del Padre Girn, vanse los campos pagados en Diario El Grfico, 16 de julio de 1986.
- (48) Gobierno de Guatemala, Programacin de la Reorganizacin Nacional, 1987-1988, Guatemala, 22 de julio de 1987, pp. 39-40.
- (49) Datos proporcionados por el Departamento de Relaciones Pblicas del INTA, 27 de julio de 1987
- (50) MAGA, Bases Generales..., op. cit., pp. 8-9.
- (51) SEGEPLAN, Programa de Inversiones Pblicas, 1987-1991, en el Marco de la Reorganizacin Nacional. versin preliminar, mayo de 1987, p.27.
- (52) Ver: El Cooperativismo Agrcola de Guatemala. Consulta Nacional Sobre el Programa de Participacin de Cooperativas Agrcolas en el Desarrollo Rural (PACODRR), Guatemala. 13-16 de julio de 1987
- (53) Entrevista del 20 de julio de 1987.
- (54) Entrevista del 29 de mayo de 1987 Segn el funcionario, el partido Democracia

Cristiana quiso colocar a sus afiliados dentro de dicho programa; sin embargo, el criterio técnico del Ministerio de Agricultura se impuso al respecto

(55) Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, Ejercicio Fiscal 1987, pp. 1 -III-175/176

(56) Entrevista del 20 de julio de 1987

(57) Inforpress Centroamericana, No. 702. 14 de agosto de 1986.

(58) Entrevista del 20 de julio de 1987