

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE AGRONOMIA
BIBLIOTECA CENTRAL-USAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AGRARIA

Y SUS
PRINCIPALES LIMITACIONES EN GUATEMALA



SERGIO FRANCISCO MORALES SUAREZ

-EN EL ACTO DE INVESTIDURA COMO:

INGENIERO AGRONOMO

00000000

GUATEMALA, DICIEMBRE DE 1, 967

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
BIBLIOTECA
DEPARTAMENTO DE TESIS-REFERENCIA

DL
7(168)



JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE AGRONOMIA
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

DECANO:	ING. AGR. RENE CASTAÑEDA PAZ
VOCAL I:	ING. AGR. MARIO A. MARTINEZ
VOCAL II:	ING. AGR. ANTONIO SANDOVAL
VOCAL III:	ING. AGR. OTTO SLOWING H.
VOCAL IV:	BR. FRANCISCO VALLEJO
VOCAL V:	BR. HUGO E. FONT

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL
EXAMEN GENERAL PRIVADO

DECANO:	ING. AGR. RENE CASTAÑEDA PAZ
EXAMINADOR:	ING. AGR. MARIO A. MARTINEZ
EXAMINADOR:	ING. AGR. MARCO TULIO URIZ AR
EXAMINADOR:	ING. AGR. FERNANDO LUNA O.
SECRETARIO:	ING. AGR. CARLOS ALDANA

HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR:

De conformidad con lo estipulado por los Estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala, tengo el honor de someter a vuestra consideración el trabajo de tesis intitulado:

CONSIDERACIONES SOBRE LA REFORMA AGRARIA
Y SUS
PRINCIPALES LIMITACIONES EN GUATEMALA

Al presentarlo como requisito previo, para optar el título de INGENIERO AGRONOMO, espero que merezca vuestra aprobación.

Aprovecho la oportunidad, para presentaros mi respetuoso saludo, con las muestras de mi distinguida consideración.

(f). Sergio F. Morales S.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
BIBLIOTECA
DEPARTAMENTO DE TESIS-REFERENCIA,

Guatemala, Noviembre, de 1967.

Señor Decano de la
Facultad de Agronomía
Ing. Agr. René Castañeda Paz
P r e s e n t e.

Señor Decano:

En atención a la Providencia No. 742. por medio de la cual, se nos nombra asesores para la elaboración de la Tesis de grado del Br. Sergio Francisco Morales Suárez, nos complace informar a Ud. que hemos orientado y revisado el desarrollo del mencionado trabajo intitulado "Consideraciones sobre la Reforma Agraria y sus principales limitaciones en Guatemala".

El mismo constituye un valioso aporte al estudio del problema agrario nacional, que en nuestro medio su solución reviste especial importancia.

Por lo anterior, nos complace recomendarlo para que sea aprobado como requisito final, que servirá de base para el Exámen General Público de tesis al Br. Morales Suárez, previo a optar el título de Ingeniero Agrónomo en el grado de Licenciado en Ciencias Agrícolas.

Quedando del señor Decano, como sus atentos servidores.

Ing. Agr. Luis Felipe Escobar
Asesor.

Ing. Agr. Marco Tulio Urizar
Asesor

RECONOCIMIENTO

Quiero en esta oportunidad, dejar constancia de mis más sinceros agradecimientos al Instituto Nacional de Transformación Agraria, por la ayuda brindada a través de sus diferentes Departamentos, para la elaboración del presente trabajo.

En igual forma, los hago patentes a mis Asesores, Ingenieros Agrónomos Luis Felipe Escobar y Marco Tulio Urizar, por sus valiosas y oportunas sugerencias y, así mismo, a la Señorita Dora Sandoval F. y señor Marco Antonio Leal, sin cuyo concurso no hubiera sido posible llevar a la realidad este trabajo.

(f) Sergio F. Morales S.

DEDICO ESTE ACTO

A mis padres:

HERLINDO MORALES SANTOS
AMPARO SUAREZ DE MORALES

A mi esposa:

RAQUEL GONZALEZ DE MORALES

A mis hijos:

DIANA VERONICA, y
SERGIO FRANCISCO

A mis hermanos:

YOLANDA
BEATRIZ
AMPARO
CARLOS
OSCAR, y
HERLINDO

A la familia:

GONZALEZ GAMARRA

A mis parientes y amigos en general.

A mis compañeros de promoción

A la Facultad de Agronomía

A mi Patria Guatemala.

CONTENIDO

	PAGINA
I. - <u>INTRODUCCION</u>	1
II. - <u>LA REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA</u>	5
1. - Antecedentes	5
2. - Breve resumen y análisis del Decreto 1551, " Ley de Transformación Agraria "	17
3. - Situación actual	32
III. - <u>LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL</u>	41
1. - Conceptos	41
2. - Objetivos	44
3. - Medios necesarios para su aplicación y funcionamiento	47
IV. - <u>FACTORES QUE LIMITAN EL DESARROLLO AGRARIO</u>	57
1. - Legislación Agraria	57
2. - Planificación	57
3. - Crédito Agrario	60
4. - Asistencia Técnica	66
5. - Comercialización	72
6. - Evaluación de Programas	79
V. - <u>CONCLUSIONES</u>	81
VI. - <u>RECOMENDACIONES</u>	85
VII. - <u>BIBLIOGRAFIA</u>	89

I. -

INTRODUCCION

Dos tercios de la población que integra el mundo libre viven en territorios poco desarrollados, desde el punto de vista económico, que abarcan a casi toda Asia, el Medio Oriente, Africa y gran parte de América Latina. Diferentes en raza, religión y cultura, estos pueblos, salvo algunas excepciones, - comparten una misma situación: La producción, los ingresos y el nivel de vida son bajos.

En algunos de estos países, la resignación ante el bajo nivel de vida ha sido substituído, hasta ahora con un vago y general resentimiento contra el actual estado de cosas. Otros, en cambio, se han enardecido por el creciente conocimiento de países más desarrollados y demandan un rápido desarrollo económico. Es evidente que esta presión de los países subdesarrollados por lograr un nivel de vida más alto constituye uno de los factores más importantes de la actual situación mundial, y su importancia tenderá a incrementarse continuamente.

Los países latinoamericanos se enfrentan hoy en día a la necesidad de cambios estructurales que se extiendan a todos los sectores de la economía política, pero se le otorga especial importancia a los cambios en el sector rural.

En el caso específico de Guatemala, esta importancia se debe en parte a que la mayoría de su población vive en las áreas rurales y depende de la agricultura u otras ocupaciones de tipo rural para su subsistencia, y por otro lado, porque depende principalmente de la producción agrícola para su propio consumo y para su exportación.

Entonces, estos países se encuentran empeñados en una serie de luchas tendientes a lograr el afianzamiento de sus instituciones democráticas y alcanzar un verdadero desarrollo económico y social. Dentro de esas luchas ocupa puesto relevante la Reforma Agraria, y es así porque es incuestionable la vinculación existente entre los defectos de las estructuras agrarias, particularmente la correspondiente a la tenencia y uso de la tierra, y el estado de subdesarrollo económico y social que padecen, en mayor o menor grado, todos los países de América Latina.

Es precisamente en los países poco desarrollados, que no tienen una diversificación económica conveniente y en los que el crecimiento demográfico sobrepasa al incremento de la producción agrícola - donde se dejan sentir con mayor intensidad los efectos de un inadecuado régimen de tenencia de la tierra y por lo tanto es donde tendrán mayor trascendencia los cambios ocasionados por la Reforma Agraria.

Es por ésto que en nuestro medio, se hace imperativo que exista un mayor conocimiento de la misma, es decir, hacer conciencia sobre los objetivos y metas que trata de alcanzar y de la metodología que implica necesariamente. Sólo así se logrará producir la fé y el crédito entre la opinión nacional que generará el efectivo respaldo que necesita la Reforma Agraria.

Este es el objetivo fundamental del presente trabajo, así como también, resaltar los principales factores que se oponen a su implantación, y para ampliar un poco más el panorama agrario del país, hacer una breve reseña histórica del mismo.

Espero que los conceptos que se vierten en

este trabajo podrán servir, al menos, como elemento de juicio para todas aquellas personas que, en una u otra forma se encuentran vinculadas con la Reforma Agraria en Guatemala, y que participan en la honrosa misión de modificar la estructura agraria, que actualmente impide el desarrollo económico y que configura situaciones de injusticia social, que deben ser corregidas de inmediato.



II. LA REFORMA AGRARIA EN GUATEMALA:

Por la gran importancia que tiene para Guatemala, el régimen de tenencia de la tierra, es conveniente investigar, aunque sólo sea superficialmente, algunos de los aspectos más relevantes del proceso agrario en el país a través del tiempo.

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS:

Guatemala en varias ocasiones se ha visto envuelta en problemas agrarios de diversa índole, como consecuencia de intentos en pro de lograr un cambio estructural en el mismo sentido, desde la Independencia hasta nuestros días.

Sin embargo, "por lo parcial o improvisado de los proyectos, por su timidez y falta de planificación previa, y por no haberse tomado simultáneamente otras medidas adecuadas, los intentos de reforma agraria se han pasado de ser más que medidas paliativas, sin que hayan llegado a resolver o cuando menos atenuar el problema, y antes bien, a veces han contribuido a agravarlo"(21).

Fué en los tiempos del General Justo Rufino Barrios en que se tomaron medidas encaminadas a aumentar el número de terratenientes y a tratar de crear una clase media rural. Así, en 1873, medio siglo después de la Independencia, por decreto presidencial, se procedió a vender en lotes de 1 a 5 caballerías*, tierras nacionales en la costa sur-occidental de la República (26)

* Una caballería equivale a 45.1 hectáreas.

Puede acreditarse al Presidente Barrios el mérito de la importante iniciativa que propugnaba por una completa transformación de la agricultura, aumentando para ello el número de propietarios pequeños, introduciendo nuevos cultivos, zonificando y diversificando (3).

Con la promulgación de una Ley Agraria en el año 1894, se inició la venta de tierra a particulares, hasta por un máximo de 15 caballerías por solicitante, lo cual no se cumplió exactamente pues muchos fueron favorecidos con extensiones mayores (3).

Bajo la administración del General Jorge Ubico, se promulgó en 1931, un "Acuerdo sobre la Organización y Explotación de los Ejidos", por medio del cual se ordenaba a los pueblos de la República, la distribución de sus ejidos entre los campesinos del lugar, en extensiones de 3 a 8 hectáreas por familia, prohibiéndose a éstos simultáneamente, ceder, traspasar, arrendar, hipotecar, enajenar, o gravar los derechos de su parcela. En este mismo año se emitió un decreto permitiendo el uso gratuito de hasta diez manzanas* en tierras nacionales (3).

Esta política se reforzó en el año de 1,936 con la promulgación de la "Ley Agraria" y la "Ley de Impuesto sobre Eriales y Latifundios". La primera pretendía recopilar en un sólo cuerpo los distintos aspectos legales relativos al agro y, la segunda, gravaba a éstos con impuestos del 2 al 4 por mil sobre el valor declarado de la propiedad (26).

No se registraron movimientos importantes relacionados con entregas de tierra desde 1,936 has

* Una manzana equivale a 0.7 hectáreas.

ta 1944, año en el que fué depuesto el General Ubico.

En la Constitución de 1,945 se proscribió el latifundio; también se emitió la "Ley de Titulación Supletoria", que amparaba a todos aquellos que habían cultivado la tierra, sin título legal, por un período de tiempo no menor de 10 años.

En 1,947 se emitió el "Código del Trabajo" que especificaba y reglamentaba los derechos de los trabajadores estipulados en la Constitución.

Con el objeto de obligar a los propietarios a arrendar sus tierras que no estuvieran sometidas a cultivo y que todas aquellas que se habían mantenido así durante los últimos cuatro años continuaran en igual forma, se promulgó la "Ley de Arrendamiento Forzoso", en el año de 1,949.

Esta última también propugnó por proteger a los arrendatarios de los abusos de los terratenientes y a establecer un cánón de arrendamiento que no debía de exceder del 5% del producto obtenido (3).

En el año de 1952, bajo la administración del Coronel Jacobo Arbenz, se emitió el Decreto 900 o "Ley de Reforma Agraria", en la cual se dispuso (17): Liquidación de la propiedad feudal en el campo y las relaciones de producción que la originan; abolición de todas las formas de servidumbre y esclavitud, que dando prohibidas las prestaciones personales gratuitas de los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas; el pago en especie del arrendamiento sólo se permitiría en las tierras no cultivadas y que no fueran afectables por la reforma agraria, no pudiendo exceder la renta del 5% de la cosecha.

Con esta ley se persiguieron los siguientes objetivos:

- a) "Desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general;
- b) Facilitar la inversión de nuevos capitales en la agricultura mediante el arrendamiento capitalista de la tierra nacionalizada;
- c) Dotar de tierra a los campesinos, mozos, colonos y trabajadores agrícolas que no la posean, o que poseen muy poco;
- d) Introducir nuevas formas de cultivo, dotando, en especial, a los campesinos menos pudientes, con ganado laboreo, fertilizantes, semillas, y asistencia técnica necesaria; y
- e) Incrementar el crédito agrícola para todos los campesinos y agricultores capitalistas en general"(17).

Se declararon afectos por la Ley de Reforma Agraria, los siguientes bienes:

- 1.- Las tierras en erial;
- 2.- Las tierras no cultivadas directamente o por cuenta del propietario;
- 3.- Las tierras dadas en arrendamiento en cualquier forma y las tierras necesarias para la formación de poblaciones urbanas;
- 4.- Las Fincas del Estado denominadas "Fincas Nacionales".

- 5.- Las Tierras Municipales en las condiciones que la ley señale; los excesos resultantes de remediciones; los excedentes de agua que no se uti-licen o sobrepasen el volúmen necesario para los cultivos.

Quedaron inafectos los siguientes:

- 1.- Los inmuebles rústicos hasta noventa hectáreas, estén o no cultivados;
- 2.- Los inmuebles rústicos mayores de noventa hectáreas por menores de doscientas, que tengan las dos terceras partes cultivadas;
- 3.- Las tierras de las Comunidades Indígenas o Campesinas; las reservas forestales; las tierras destinadas a pastos en las empresas ganaderas; las tierras donde se asentarán cultivos técnicos o económicos como café, algodón, citronela, etc.

Se dispuso efectuar el pago de las expropiaciones con "Bonos de la Reforma Agraria", de los cuales se debían de emitir 10 millones, con una taza de interés del 3% anual pagadero en anualidades venci-das y con plazo de amortización variable con un má-ximo de 25 años, con la garantía plena del Estado y como agente financiero el "Banco de Guatemala".

Un aspecto de mucha importancia en el programa debía ser el financiamiento de los nuevos beneficios, para lo cual se contempló la formación de un banco. El Banco Nacional Agrario, como se le llamó, empezó a funcionar en el año de 1,953.

Así se contempló también, la creación del organismo encargado de ejecutar y administrar todo

lo relacionado con la reforma agraria; éste fué el "Departamento Agrario Nacional", el cual quedó supeditado a la dirección del Presidente de la República, - quien automáticamente asumió toda la responsabilidad generada por la aplicación de esta ley.

El ritmo de aplicación del Decreto 900 no fué nada lento, todo lo contrario, se aplicó con gran celeridad, tal es así, que en el término de dos años se tenían disponibles para entregar a los campesinos 603,615 hectáreas provenientes de expropiaciones a particulares y 280,000 hectáreas correspondientes a las Fincas Nacionales, sumando todo ésto hacia un total de 883,615 hectáreas, con las cuales se pudo haber favorecido a un poco más de 126,000 familias campesinas, dotándolas de un promedio de 7 hectáreas a cada una (3).

El departamento de Escuintla fué el más afectado por la aplicación de la reforma agraria, pues del total de la tierra expropiada en el país, la cuarta parte correspondió a este departamento.

El Banco de Guatemala alcanzó a emitir hasta junio de 1954, la suma de Q.7.870,775.00 en bonos para hacer frente al pago de las expropiaciones (3).

La efectividad del crédito agrícola fué bastante notable, pues la asistencia crediticia se inició a través del Crédito Hipotecario Nacional de Guatemala, antes de que el Banco Nacional Agrario comenzara sus funciones. Así, en el período comprendido entre marzo de 1,953 y junio de 1954, se concedieron créditos a beneficiarios de la reforma agraria y a pequeños agricultores existentes antes de la aplicación de la ley, por el monto de Q.11,881,431.00 para el financiamiento de la producción (3).

Se estima en 100,000 el número de campesinos efectivamente beneficiados por parte de la reforma agraria, lo que da un total de 500,000 personas sobre la base de un promedio de cinco personas por familia. De este número unos 30,000 fueron trabajadores de las Fincas Nacionales (21).

En su comienzo la reforma agraria produjo una conmoción menor de la que se esperaba. La ley en sí tenía buenos lineamientos y finalidades, pero adolecía de errores en su aplicación y ejecución llegando a causar una violenta reacción.

Entre las objeciones importantes del Decreto 900 se pueden mencionar las siguientes:

- a) Se le tachó de inconstitucional pues las decisiones finales quedaban en manos del Presidente, sin recurso de amparo, con lo cual se contravenía la separación de los poderes ejecutivos y judicial establecidos en la Constitución (3);
- b) Objetaron también los terratenientes el precio que estipulaba la ley por la tierra expropiable, o sea, el valor de la declaración fiscal, el cual era sumamente bajo en Guatemala, pues no se habían reajustado desde 1,931 y desde esta época ya se encontraba en estas condiciones. A este respecto menciona Paredes (21), que se tomó como base lo anterior porque constituía una fórmula práctica y porque se basaba en el valor que los propios propietarios habían adjudicado a sus tierras para fines de tributación;
- c) Otro motivo de protesta lo constituyó el hecho de que era posible expropiar las tierras dadas en regalfas a los colonos, y que la ley estipulaba que se declararía Centro Urbano cualquier poblado, dentro de una finca, que incluyera a más de 15 familias.

/ Con ésto se interrumpía la unidad de la propiedad, pues, generalmente, estas tierras se encontraban en diversas partes dentro de la explotación;

d) También se argumentó en contra, la disposición que permitía la expropiación total, sin indemnización, de las tierras de todos aquellos que se opusieran a la Ley de Reforma Agraria por medios violentos o subversivos; así como también, la composición de los Comités agrarios locales, quienes recomendaban las expropiaciones y se integraban por 5 personas: dos nombrados por el Gobierno y tres por los sindicatos campesinos. Estos, en su mayor parte, carecían de una escuela adecuada para desarrollar sus funciones con suficiente espíritu social en ese desenvolvimiento agrario (3);

e) A todo ésto cabe agregar que se tomó como maniobra del Gobierno, para dominar al campesinado; el hecho de dar la tierra en usufructo vitalicio y no en propiedad, aunque como señala Paredes (22), - éste concepto nace de la experiencia y de la realidad vivida tanto en Guatemala, como en otras latitudes, - porque es sabido que el otorgamiento de la tierra en propiedad ofrece el peligro de que los beneficiarios - en momentos de apuros financieros hipotequen o vendan sus propiedades, las que tarde o temprano vuelven a pasar a pocas manos, regularmente los terratenientes y prestamistas. Sin embargo, cabe aclarar que más de la cuarta parte de la tierra expropiada fué cedida en propiedad, otorgándose casi las tres cuartas partes en usufructo vitalicio.

/ "Es indudable que pase a todas las objeciones apuntadas, el texto del Decreto permitía cierta elasticidad en su aplicación y pudo sacarse mucho - mejor provecho. Pero a todo lo apuntado vinieron a

sumarse los efectos de su aplicación y así lo que pudo ser un instrumento orientado a solucionar el problema agrario guatemalteco, tan necesitado de ello, se transformó en una arma de agitación que llevó al campo la anarquía y la consecuente inquietud, alejando al empresario eficiente y asustando al capital, que siempre temeroso, buscó otras fuentes de inversión alejadas del sector agrícola, retrasando el desarrollo de este importantísimo sector productivo del país" (16).

Al ser derrocado el Gobierno de Arbenz, en 1954, se anuló, en la práctica, el Decreto 900 y sus efectos, y en un plazo de dos años se evacuó al 99.6% de los campesinos, de las tierras que habían recibido (26).

La Junta de Gobierno, presidida por el Coronel Carlos Castillo Armas, dictó en julio de 1954 el Decreto 31, "el cual puede considerarse como el instrumento legal que anuló al Decreto 900 y que permitió deshacer lo hecho, bajo la vigencia de éste, en materia de fincas particulares"(21). Fué creada la Dirección General de Asuntos Agrarios.

En agosto del mismo año se emitió el Decreto 57, el que disponía la restitución de las fincas nacionales al patrimonio del Estado pasando bajo el control de la Dirección General de Asuntos Agrarios. En diciembre fué promulgado el Decreto 170 que permitió nuevamente la entrega de tierras, en las fincas nacionales, a los mozos colonos para siembras de temporada.

Se anuló prácticamente todo lo actuado durante el Gobierno de Arbenz. El Banco Nacional Agrario fué intervenido por la Superintendencia de Bancos, la

mayor parte de Bonos emitidos por concepto de indemnización fueron cancelados.

A pesar de todo, una nueva situación en el agro se había vislumbrado bajo la administración del Gobierno anterior, y el nuevo no podía dejar de reconocer la necesidad de practicar reformas. Es así, como en el Plan de Gobierno 1955-60, se plantearon soluciones que contemplaban: ayudar al campesino a aprovechar mejor sus tierras y dotar de las mismas a los trabajadores rurales que no las tuvieran (21).

En febrero de 1,956 se emitió el Decreto 559, al cual se le llamó "Estatuto Agrario", que reformaba y resumía toda la legislación agraria que se hubiera emitido anteriormente en el país. El espíritu general de la ley le dio al nuevo programa todas las características de una colonización y no de una reforma. Aún cuando contenía cláusulas que permitían la expropiación de tierras, el Gobierno le dio preferencia a la aplicación del impuesto sobre tierras ociosas siendo en definitiva una ley benigna con los terratenientes.

De todas formas, la opinión pública esperaba del nuevo Gobierno medidas trascendentales en el aspecto social, como una consecuencia de las profundas reformas practicadas en el campo agrario por el Gobierno anterior. Fue así como se logró el establecimiento de 22 Zonas de Desarrollo Agrario, que fueron parceladas, dotadas de vías de acceso y, en algunos casos, de créditos y casas para los agricultores.

Finalizó el Gobierno de Castillo Armas en 1,957 y al año siguiente asumió la presidencia el General Miguel Ydígoras Fuentes, representante de esferas conservadoras. Dispuso el traslado de Asuntos Agrarios, dependencia directa de la Presidencia, a l

Ministerio de Agricultura, y como menciona Paredes (21), tratando con ésto de restarle importancia al problema agrario.

En 1961, todos los países americanos suscribieron la Carta de Punta del Este, estableciéndose en su cláusula sexta el compromiso de modificar la estructura agraria en todos los países donde fuera necesario. Al influjo de lo citado, se promulgó el Decreto 1551, conocido como "Ley de Transformación Agraria", y que entró en vigor en el mes de noviembre de 1962, manteniéndose vigente hasta la fecha. Por la importancia que reviste para el país en la actualidad la mencionada ley, será analizada un poco más detenidamente en el punto siguiente, donde se tratará también de hacer hincapié en algunos aspectos que influyen decididamente en la transformación agraria del país.

Es necesario, para aclarar un poco más el panorama, hacer una comparación entre los logros alcanzados con la aplicación del Decreto 900 y los alcanzados con las leyes agrarias posteriores.

De acuerdo con Paredes (21), basándose en compilaciones efectuadas en el Instituto Nacional de Transformación Agraria, se realizó lo siguiente en el período de 1,955 a 1,962.

	<u>Manzanás:</u>	<u>Beneficiados:</u>
En Zonas de Desarrollo Agrario	143,602	4802
En Microparcelamientos:	16,688	4525
En Comunidades Agrarias:	74,995	12082
TOTAL..	235,285	21409

Como se observa, el número total de beneficiados asciende escasamente a 21,409, que si se multiplica por cinco, tomando este último número como término medio de una familia, resulta que en ocho años, apenas se vieron favorecidos 107,045 personas, lo que contrasta enormemente con las 500,000 que fueron favorecidas con la aplicación del Decreto 900 en sólo dos años.

Previo a finalizar, quiero hacer mención sobre algunos de los beneficios que se derivaron de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria.

En el aspecto concerniente al sector campesino, fué favorecido primordialmente con la redistribución de la tierra, ya que hasta el 31 de diciembre de 1,953 se habían afectado 569 fincas con un total de 897,000 manzanas, de las cuales se expropiaron 475,000 con un valor de Q.7,538,800.00. Con ésto se había afectado únicamente un 9% del total de tierras particulares registradas por el Censo Agropecuario de 1,950 (22).

Varias de estas fincas pertenecían a un solo propietario.

Otro de los beneficios que se derivó fué el aumento de la producción, lo que incidió favorablemente en la economía nacional, y se puede probar fácilmente con el aumento que experimentó el maíz, grano básico para Guatemala, pasando de 372,000 toneladas métricas en 1950 a 485,000 toneladas métricas en 1952 lo que representó un 30% de alza en la producción (5).

Los beneficios de esta Reforma Agraria alcanzaron también al terrateniente, ".....los cuales

aún a la distancia y a pesar de la pasión política que aún los envuelve, tendrán forzosamente que reconocerse"(22). De acuerdo con este último autor, pueden mencionarse los siguientes:

- a) Conocimiento de la situación jurídica de sus inmuebles, ya que muchas propiedades no se encontraban registradas adecuadamente y la aplicación de la ley permitió a muchos propietarios efectuarlas regularizaciones del caso;
- b) Conocimiento del tamaño real de las propiedades, ya que generalmente la extensión real no coincidía con la del Registro;
- c) Preocupación del propietario por cultivar completamente sus posesiones, habilitando sus tierras incultas como un medio de defensa contra la expropiación; y
- d) Incremento de la ganadería, como una consecuencia de la preservación que la ley contenía de las tierras destinadas a pastos en las empresas ganaderas.

2.- BREVE RESUMEN Y ANALISIS DEL DECRETO 1551.

"LEY DE TRANSFORMACION AGRARIA":

Como mencioné anteriormente, he considerado tratar por aparte la presente ley dada la importancia que tiene en el país para la solución del problema agrario, el contenido de la misma. Trataré de realizar un somero resumen y análisis de los aspectos que más se relacionan con el objetivo del presente trabajo.

RAZONES PARA SU EMISION:

Comprobación en la práctica que el Estatuto Agrario (Decreto 559) no ha rendido para el campesino resultados positivos, en el sentido de propiciar cambios en el medio social y economía del agro; el exceso de tierras ociosas en manos de propietarios que no las trabajan; exigencia de los tiempos modernos de crear más propietarios no usufructuarios, con la meta de prosperidad en los órdenes económicos, sanitarios, previsión social y cultura, estando los gobiernos obligados a la consecución de estos fines, emitiendo para ello las leyes que fueren necesarias (Considerandos).

OBJETIVOS DE LA LEY:

Dotar a la República de una ley para normar la garantía constitucional de la propiedad privada; regular las limitaciones y obligaciones a la propiedad; protección del Patrimonio Familiar; mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación; llevar al campesinado guatemalteco la justicia social (Considerandos).

CREACION DEL INSTITUTO:

Se crea el Instituto Nacional de Transformación Agraria, con jurisdicción en toda la República. Tendrá a su cargo planificar, desarrollar y ejecutar la mejor explotación de las tierras incultas o deficientemente cultivadas, así como la modificación del medio agro-social (Arto. 1o.).

El Instituto gozará de plena personalidad jurídica y autonomía, y está capacitado para adquirir, poseer, gravar y enajenar bienes, únicamente con

las limitaciones de la ley (Arto. 2o.)

El Instituto estará regido por el Consejo Nacional de Transformación Agraria, integrado por un presidente y dos vice-presidentes, nombrados por el Presidente de la República, cuatro vocales designados respectivamente por los Ministros de Agricultura, Comunicaciones y Obras Públicas, Economía y Salud Pública y Asistencia Social y un secretario designado por el Consejo, quien actuará con voz pero sin voto (Arto. 3o.)

Son atribuciones del Consejo: a) ser el órgano de aplicación y ejecución de esta ley; b) para el pronto y eficaz desarrollo agrario del país, elaborará proyectos y programas, así como, los presupuestos anuales del Instituto; c) aprobar, en el caso de adquisición de fincas, precio y condiciones; d) fijar el precio y condiciones de venta de parcelas, acordar la expropiación de tierras ociosas, celebrar contratos para la construcción de obras indispensables en materia agraria, contratación de servicios técnicos, fijar las condiciones de auxilios técnicos y financieros a los beneficiarios, conceder prórrogas y moratorias a los beneficiarios en las anualidades que adeuden, redactar y aprobar sus propios reglamentos, - crear organismos o instituciones que contribuyan al desarrollo agrario, etc. (Arto. 4o.).

El presidente del Instituto tendrá la representación legal de este organismo; ejecutará los acuerdos del Consejo y, en general, le correspondrán todas las funciones de dirección que no le estén encomendadas expresamente al Consejo (Arto. 5o.)

DISPONIBILIDAD DE BIENES

El Instituto dispondrá de los bienes siguientes:

- a) Fincas Nacionales y baldíos;
- b) Tierras ociosas objeto de expropiación;
- c) Tierras que adquiriera por compra, permuta o donación; y
- d) Las tierras que adquiriera por enajenación forzoza, en virtud de las atribuciones que le estén conferidas (Arto. 6o).

FINANCIAMIENTO DE LA INSTITUCION

El presupuesto del Instituto Nacional de Transformación Agraria y sus dependencias, figurará en el Presupuesto de la Nación, como sección separada -- (Arto. 7o).

Todos los fondos provenientes de las amortizaciones del precio de los Patrimonios Familiares, o de las parcelas, así como cualquier otro ingreso - producido por la aplicación de esta ley, ingresarán al fondo común. El 50% del total de éstos será entregado al Instituto, (Arto. 129).

TIERRAS OCIOSAS

Se califican como tales, aquellas que carecen de cultivos o "cuyos índices de ganado fueren inferiores a los que establece el reglamento respectivo" y, en general, todas aquellas tierras de explotación inadecuada con rendimientos deficientes o abandonadas (Arto. 12).

Las tierras ociosas de propiedad particular pagarán un impuesto anual, según la clase que corresponda, de conformidad con la clasificación que establezca el reglamento y con base a la siguiente escala:

Tierras de primera clase....	Q/2.50	por hectárea	
" " segunda "	2.00	" "	
" " tercera "	1.50	" "	
" " cuarta "	1.00	" "	
" " quinta "	0.75	" "	

(arto. 16).

El impuesto anterior sufrirá un recargo a partir del primer año del 20% anual, hasta llegar al 80% del quinto año en adelante (Arto.18).

"El Instituto Nacional de Transformación Agraria procederá a levantar el catastro agrológico del país, valiéndose de los medios técnicos adecuados con el fin de hacer con mayor acierto la calificación de tierras ociosas" (Arto.13).

"Hecha la declaratoria de ociosidad, el presidente del instituto fijará al afectado un término prudencial no menor de seis meses ni mayor de dos años, de acuerdo con las condiciones y características de cada región, a efecto de que el propietario proceda al cultivo de la tierra declarada ociosa" (Arto.21).

El Instituto Nacional de Transformación Agraria, podrá expropiar tierras ociosas, aún cuando viniesen pagando el impuesto respectivo, cuando la superficie de las mismas sea igual o superior a 50 hectáreas. La expropiación puede ser de oficio o a solicitud de agricultores interesados en su aprovechamiento (Arto.27).

Para practicar la expropiación de tierras ociosas con fines de parcelación, no es necesario la declaración previa o posterior de utilidad colectiva, beneficio social o interés público, bastando que la declaración de ociosidad esté ajustada a los preceptos de la presente ley y que la misma se encuentre firme (Arto. 28).

"Firme la declaración provisional de expropiación o consentida por el propietario, se procederá a valorar las tierras ociosas por los expertos que nombren las partes".

"El justiprecio será fijado por el Consejo Nacional de Transformación Agraria y deberá estar comprendido dentro del límite fijado por los valuadores de las partes". "Para el justiprecio, los expertos fijarán el valor actual del terreno, teniendo en cuenta todos los elementos, circunstancias y condiciones que puedan influir en dicha valuación, sin sujetarse a la declaración fiscal, estimación del catastro municipal, informe o dato de cualquier otra dependencia del Estado o documento preexistente" --- (Arto. 30).

"Fijado el precio, su importe se pagará en moneda efectiva de curso legal y en cinco anualidades iguales. Las cantidades aplazadas devengarán el interés del cuatro por ciento anual, que se pagará al tiempo de la anualidad".

"Los títulos emitidos por el Instituto en pago de expropiaciones, serán suficiente garantía para obtener préstamos en los Bancos Estatales, los cuales estarán obligados a la conceción del préstamo, siempre que por lo menos el setenta por ciento del total del mismo, sea invertido en la explotación del fun

dó que no ha sido expropiado" (Arto. 31).

"Si a la presidencia del Instituto no interesa re de momento la expropiación de determinadas tierras ociosas, y sin perjuicio del establecimiento del impuesto, ofrecerá al propietario la posibilidad de que ponga en cultivo las referidas tierras ociosas, de acuerdo con el plan y programación que le pasará al efecto" (Arto. 34.)

DESAFECTACION DE TIERRAS OCIOSAS

"El propietario de tierras ociosas podrá desafectarlas si las arrenda a agricultores y campesinos carentes de tierra o con tierra insuficiente".

Todo lo relacionado con condiciones de arrendamiento será objeto de aprobación por parte del Instituto, los contratos no podrán tener una duración menor de cinco años, y no implicará para el arrendatario obligación de prestación personal (Arto. 36).

Igualmente, podrán desafectarse las tierras ociosas "cuando el propietario traspase éstas en propiedad, mediante parcelación a agricultores carentes de tierra o con tierra insuficiente" (Arto. 37).

PATRIMONIO FAMILIAR

El patrimonio familiar es la empresa agraria atribuida a una sola persona como único titular y en la que concurren las siguientes condiciones: a) Suficiencia económica de la producción de la tierra en orden a la satisfacción de las necesidades de una familia campesina, una vez atendidas las exigencias de una buena explotación y la constitución de un fondo de ahorro; b) Parcelamiento "conveniente a la bue

na racionalización del laboreo"; c) Absorción de la capacidad de trabajo de una familia campesina; y d) Hogar para la familia campesina del titular (Arto. 73).

La extensión del Patrimonio Familiar será de acuerdo con las condiciones de cada zona y la determinará oportunamente el Instituto, pero en ningún caso será menor de 20 hectáreas (Arto. 75).

Las fincas rústicas y el hogar familiar que integran el Patrimonio Familiar son a más de indivisibles, inalienables e inembargables (Arto. 78).

Si el titular de un Patrimonio Familiar ha contravenido "alguno de los preceptos fundamentales de la presente ley, o incumplido sus deberes primordiales de familia", el Instituto procederá a expropiar (Arto. 82).

El Instituto suministrará ayuda y orientación técnica a los propietarios de los Patrimonios Familiares (Arto. 83); quienes la reciban deberán de cubrir el costo de los servicios y suministros, gozando de facilidades (Arto. 85).

El Instituto Nacional de Transformación Agraria mantendrá con el Banco Nacional Agrario estrecha coordinación, para prestar la ayuda financiera necesaria (Arto. 86); el Banco Nacional Agrario facilitará las operaciones crediticias, creando para el efecto agencias o destacando agentes móviles, (Arto. 91).

"El Estado asume la tarea de crear Patrimonios Familiares para su cesión a campesinos guatemaltecos, en condiciones tales de precio y pago,

que resulte posible, su adquisición para quienes no gozan de otro patrimonio que el de su propio trabajo" (Arto. 104).

En esta forma se ha tratado de presentar un panorama muy general del contenido del Decreto 1551, en las partes del mismo más relacionadas con el presente trabajo.

La Ley de Transformación Agraria, tal y como se desprende de su contenido, pretende lograr la reestructuración agraria del país basándose en el procedimiento de gravar tierras ociosas y redistribuyéndolas por medio de la colonización.

Pone de manifiesto que no es necesario acudir a grandes expropiaciones de tierra particular para la solución del problema agrario nacional, sino que la resolución deberá girar, fundamentalmente, a través del establecimiento de Patrimonios Familiares sobre tierras ociosas, baldíos y tierras nacionales. Relega la expropiación a un segundo término y le confiere, más que nada, un carácter de sanción - por incumplimiento de la función social de la tierra, y en este caso, nunca mejor aplicada que en la tierra ociosa. Pero en todo caso, en los dictámenes de tierras ociosas, la ley se inclina a favor del propietario, brindándole la oportunidad de escapar a esta medida punitiva por el hecho de poner en cultivo sus tierras y aprovecharlas. Sólo así se explica el complejo mecanismo que debe seguirse para poder afectar las tierras con el impuesto correspondiente, igualmente, para llegar a la expropiación; así como la fijación de los precios a los niveles más altos y la obligación por parte del Estado, de pagar las tierras en efectivo en un plazo máximo de cinco años. Por si esto fuera poco, aún cabe la posibilidad de que el presi-

dente del Instituto decida a última instancia no estar interesado en la expropiación; así como otras disposiciones más que facilitan a los terratenientes demorar o evitar la aplicación de la ley.

La ordenación de tierras ociosas establecida, tiene la pretensión de forzar y activar la puesta en cultivo de las mismas, tratando de crear una situación molesta para el propietario a base de la escala del gravámen, ya que de lo contrario no tendrá el menor interés de salir de la situación, sino que se reafirmará en la misma. La ley supone, ingenuamente, que la puesta en cultivo de estas tierras, por la aportación de capital y elementos de trabajo que representa, no resultará fácil ni sencillo en ningún caso; esto, quizás, sea cierto en otros países pero no en el nuestro, donde existen un sinnúmero de formas para evadir las leyes.

Por otro lado, la ociosidad de la tierra se determina en base a la declaración jurada que hacen los terratenientes y el Instituto, en todo caso, concederá un plazo que oscila entre 6 meses y dos años, de acuerdo con las condiciones y características de cada región, para que se proceda a su cultivo. Pero vencido este plazo, la ley no determina si van a ser expropiados o no. Entonces, por un lado la ley pretende conducir al propietario a una situación difícil, pero por otro le da todas las facilidades para que salga airoosamente de la misma. La ley prácticamente no define cuales son sus intenciones, es decir, si trata de forzar al terrateniente a la expropiación o, por el contrario, trata simplemente de que se pongan sus tierras bajo cultivo. Personalmente me inclino a creer lo segundo, y así lo demuestran los hechos.

Llama poderosamente la atención sobre el De

creto 1551, el hecho de que dentro de las razones que justificaron su emisión se menciona que el Decreto 559 o Estatuto Agrario, no ha rendido para el campesinado resultados positivos, en el sentido de propiciar cambios en el medio social y económico. Sin embargo, la nueva ley mantiene los fundamentos de la anterior, es decir, pretende nuevamente introducir cambios a base de gravar las tierras ociosas, cuando ya se observó la ineficacia de este sistema. Esto último se comprueba por medio del cuadro siguiente ya que el Decreto 559 se emitió en marzo de 1,956, y era de esperarse que para el siguiente ejercicio fiscal ya hubiera habido algún rendimiento.

El cuadro demuestra que no sucedió así, y sólo presenta cifras sin importancia fiscal ni económica y que únicamente dan mayor realce a la incapacidad del sistema para propiciar los cambios deseados. No cabe pensar que los bajos rendimientos se deban a la inexistencia de tierras ociosas cuando basta recorrer los campos de Guatemala, donde a juicio de cualquier agricultor progresista, la mayor parte de la tierra está deficientemente aprovechada o permanece abandonada.

RENDIMIENTO DEL IMPUESTO SOBRE
TIERRAS OCIOSAS (22)
Ejercicios Fiscales 1956-1957 a 1961-1962:

EJERCICIO:	QUETZALES:
1956-1957	Q. 0.00
1957-1958	Q. 0.00
1958-1959	Q. 371.75
1959-1960	Q. 4051.63
1960-1961	Q. 322.13
1961-1962	Q. 405.08

FUENTE: CONTRALORIA GENERAL DE CUENTAS
DE LA NACION

Para poder gravar la tierra con mayor acier to, es necesario conocerla en toda su magnitud y és to actualmente no es posible. Ahora bien, el Decreto 1551 dice en uno de sus artículos, al respecto, "que debe de practicarse un catastro agrológico del país". Pero realizar ésto no es tan fácil, implica necesaria mente un largo tiempo e inversión fuerte de recursos materiales y humanos. Dada la situación del país los aportes económicos son difíciles y escasos y los humanos, altamente capacitados, son insuficientes. Sin embargo, estas barreras pueden salvarse pero requieren largo tiempo y para mientras el problema agrario al contar sólo con soluciones parciales, tien de a agravarse.

Ya que mencioné que los aportes económicos necesarios para practicar el catastro, por parte del Estado, son difíciles, mucho más lo son para efectuar el pago de las expropiaciones, las cuales se indica que deben ser en efectivo, a un plazo máximo de cinco años y a los precios más elevados.

Nadie ignora por la situación económica tan precaria por la que atraviesa el país en la actualidad, y que se debe en su mayor parte a los problemas que confronta el sector agrícola, principalmente en lo que a mercados se refiere, bajos índices de productividad falta de diversificación y a la mala distribución de la tierra. Concretando, es imposible para el Estado po der efectuar estos pagos en efectivo. Entonces, se ha ce necesario buscar otras formas que se adapten a las limitaciones de países subdesarrollados como el nuestro.

Se complica más la situación al establecer la ley que los títulos que emita el Instituto como pago de expropiaciones, constituyen suficiente garantía,

y que los Bancos Estatales estarán obligados a conceder créditos sobre los mismos, siempre y cuando por lo menos el setenta por ciento de los mismos se invierta en la explotación de la parte no expropiada. Al respecto se puede decir lo siguiente: Si no hay suficientes recursos monetarios estatales para hacerle frente al pago de las expropiaciones, mucho menos - habrán para la concesión de créditos. Si se analiza a fondo el contenido de este artículo, se llega a la conclusión, de que si el sistema es operante puede causarle graves trastornos a la economía nacional.

A pesar de que la existencia del latifundio y minufundio en el país está plenamente demostrada, con todos los males que conllevan y obstáculos que oponen al desarrollo, la nueva ley no contempla ninguna regulación al respecto, en contraposición con el Decreto 900 que los proscribió.

Ahora bien, es necesario analizar la magnitud del problema agrario. De acuerdo con lo manifestado por el presidente del Instituto Nacional de Transformación Agraria, Ing. Agr. Leopoldo R. Sandoval Villeda, en su discurso del día 15 de julio de 1967, a raíz de la entrega de la primera Finca-Cooperativa "El Cacahuito R.L", existen en el país, alrededor de 100,000 trabajadores sin tierra en propiedad, y -- 74,000 campesinos con tierra insuficiente (micro fincas), lo que hacen un total de 174,000 familias. Para dotar de patrimonios familiares de 20 hectáreas a cada una de ellas se requieren 77,300 caballerías de tierra; en estos cálculos no se han incluido las 234,000 explotaciones sub-familiares que existen y que también necesitan de una reestructuración.

Expone el Presidente del INTA, que para hacerle frente a la situación se cuentan con 1,000 caba

llerías en las Fincas Nacionales, 3,000 caballerías de las fincas de los Bancos del Estado y 2,000 caballerías de baldíos nacionales y excesos que están en vías de legalizarse a los ocupantes actuales, o donde podrán instalarse otros campesinos necesitados. Se contará también con cerca de 2,000 caballerías de tierras ociosas, que se espera sean adjudicadas al Estado. En total puede decirse que se cuentan con 8,000 caballerías, a las cuales se les puede agregar 15,000 caballerías más que están localizadas en la zona Reina de Izabal y El Petén.

Estas últimas no pueden entregarse de momento por carecer de la infraestructura necesaria.

De todas formas, se considerará que se cuentan con 23,000 caballerías a efecto de reforma agraria.

Pero con anterioridad se dijo que se necesitaban por lo menos de 77,300 caballerías para poder atender a los campesinos más necesitados de tierra, y la última cifra estimada no cubre ni siquiera la tercera parte de lo necesario.

Entonces, pensemos cómo puede solucionarse este problema con el Decreto 1551 que, tal y como se desprende de su contenido, pretende hacerlo gravando la tierra ociosa con un sistema totalmente ineficaz, como se expuso atrás, y tomando en cuenta que la extensión de baldíos y tierras nacionales son limitadas y que el Instituto, por razones presupuestarias tiene bajo poder adquisitivo de tierras. No, realmente hay que aceptarlo, esta ley no enfrenta el problema y trata de resolverlo, sino que simplemente lo evade.

No cabe duda de que la distribución de los baldíos y tierras nacionales es una buena medida, pues

no sólo permite elevar la producción, sino que alivia parcialmente la presión sobre la tierra.

Pero el problema persiste, su solución ha sido incompleta. Muchos autores se manifiestan en completo acuerdo de que no es necesario dotar a toda la población, ni siquiera la mayoría de tierras para solucionar el problema del desempleo; piensan en la industrialización. Pero en los países subdesarrollados, el proceso de industrialización es lento e incapáz de absorber la totalidad de mano de obra existente; sobre todo en Guatemala donde un poco más del 70% de la población activa se dedica a la agricultura o depende de la misma. En nuestro medio la industrialización tiene que surgir como una consecuencia del sector agrícola y por lo tanto, el desarrollo general de la Nación, se cifra en el mismo; entonces si se considera necesaria una justa redistribución de la tierra a efecto de hacer propietarios o terratenientes a un fuerte sector poblacional.

Se ha tratado de explicar lo inadecuado que resulta el instrumento fiscal como propiciador de cambios en la tenencia de la tierra al menos para Guatemala, y aún suponiendo que fuera efectivo, tampoco cambiaría la situación, pues las cantidades existentes de tierra ociosa expropiable no son suficientes para cubrir la demanda.

Debido a esta inoperancia para promover la reincorporación de las tierras ociosas a la productividad económica nacional, fué que el Decreto 900 ni siquiera consideró este instrumento para lograr sus objetivos.

Muchos otros comentarios pueden hacerse sobre el contenido de la Ley de Transformación Agraria.

ria, sin embargo, no es objetivo del presente trabajo revisar toda la ley, sino únicamente se ha tratado de analizar los aspectos fundamentales que determinan si la misma es funcional o no como instrumento de reforma agraria. Creo haber logrado establecer que la ley no satisface las exigencias de nuestro país.

La ley puede considerarse como la expresión más conservadora en materia de reforma agraria y constituye, indudablemente, el primer obstáculo para su aplicación, poniendo de manifiesto una casi completa indiferencia por la solución del problema agrario en Guatemala.

3. - SITUACION ACTUAL

Con la promulgación del Decreto 1551 o "Ley de Transformación Agraria" en octubre de 1962, se creó el Instituto Nacional de Transformación Agraria con funciones de ejecutor de la reforma en Guatemala.

Durante el lapso de tiempo comprendido entre esta última fecha y julio de 1966, no se marcaron sucesos de trascendencia para el país en materia agraria. Las autoridades de la Institución se limitaron únicamente a la entrega de títulos de propiedad a beneficiarios que ya poseían parcela o que la habían pagado en su totalidad, y no se crearon nuevas zonas de desarrollo agrario. Tampoco existieron planes definidos de acción en pro del mejoramiento del campesinado en general, ni mucho menos, en pro de cambios sustanciales en la tenencia de la tierra. Algunos planes aislados que se emprendieron en beneficio de los campesinos, resultaron en un completo fracaso, por carecer de la técnica necesaria y ser fruto de la

improvisación. Tal es el caso de algunas cooperativas que se formaron en los parcelamientos y que aún sobreviven, pero sin rendir los resultados esperados y que ha sido imprescindible reestructurarlas en la actualidad.

Con el derrocamiento del General Ydígoras Fuentes y la llegada al poder del Coronel Enrique Peralta Azurdia, se marcó una era de nefastas consecuencias para la Institución, pues debido a la emisión de un Decreto-Ley se estipuló que todos los nombramientos de empleados públicos para las Instituciones autónomas o semiautónomas, era función exclusiva del Gobierno. Esto constituyó el golpe de gracia a la relativa autonomía de que aún gozaba el Instituto pues hubo necesidad de aceptar dirigentes, convinieran o nó. Con ésta acción las cosas no mejoraron y, en muchos casos empeoraron, o sencillamente se estancaron.

Los problemas agrarios se soslayaron y no existió un concepto de reforma agraria integral.

El cuadro siguiente muestra lo actuado, en lo que a número de beneficiarios y extensión entregada se refiere, durante el período comprendido entre el año 1963 y 1966 inclusive.

<u>Años:</u>	<u>No. de Beneficiarios:</u>	<u>Area entregada:</u>
1,963	14	760 Ha. 95 A. 04.23 Ca.
1,964	76	830 " 46 A. 58.00 "
1,965	155	865 " 74 A. 79.00 "
1,966	526	3,700 " 40 A. 89.00 "

Los datos se refieren únicamente a parcelamientos y microparcelamientos.

FUENTE: SECCION DE ESTADISTICA DEL INTA

Los datos apuntados no tienen ninguna significación frente a la magnitud del problema agrario nacional y solamente muestran tímidos intentos en pro de dotar de tierra a los campesinos necesitados.

Se observa una súbita alza en el transcurso de 1966 debido posiblemente a los acontecimientos de tipo político que privaron durante el mismo.

La nueva dirección reconoce los fracasos y frustraciones que el país ha heredado en materia de reforma agraria, y en su plan de trabajo contempla la reestructuración de los programas de reforma y colonización establecidos en el país a partir de 1,954.

Se ha buscado la ayuda de Instituciones Internacionales, las cuales colaboran estrechamente con el Instituto en la actualidad en los distintos planes de reorientación agraria y, concientes también de la necesidad de capacitar al personal nacional, han facilitado una serie de becas para cubrir el mencionado fin. Así también, se ha preparado un estudio sobre la reorganización interna de la Institución y otro exhaustivo sobre la tenencia de la tierra y los planes de desarrollo rural de las fincas nacionales. Entre estas instituciones se pueden mencionar al IICA* - ZONA NORTE y al grupo técnico de la Misión de Israel para Centroamérica.

Estos cambios han sido posibles gracias al convencimiento del actual Gobierno, de la necesidad de propiciar cambios de tipo social como una medida efectiva para acelerar el desarrollo del país.

Es así como se ha dispuesto la entrega de las fincas nacionales y fincas de los Bancos del Estado, a los mozos colonos que durante largos años las han

* Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la O.E.A.



venido cultivando; los excesos y las tierras baldías nacionales, que hacen un total de 6,000 caballerías. Con estas tierras se espera trabajar los próximos - tres años, o sea, el resto del período presidencial, favoreciéndose así a varios miles de familias campesinas.

Regulará la entrega de estas fincas el Decreto 1679 y si empleará el sistema cooperativo preferentemente, aunque existirán algunos casos en que és to no será posible y se recurrirá a otras formas, tal y como lo contempla la ley; pero en todos los casos que se pueda, las fincas serán entregadas en propiedad cooperativa. Se ha seleccionado este sistema por las condiciones actuales de vida comunitaria de los campesinos, las condiciones físicas de la tierra y por los sistemas actuales de explotación.

Por medio de su funcionamiento se esperan - las siguientes ventajas* :

1. - En el orden económico:
 - a) Mantendrá la unidad de producción de la finca, como empresa agrícola.
 - b) Permitirá la centralización de la asistencia técnica.
 - c) Facilitará la negociación de los créditos - bancarios.
 - d) Hará posible el trabajo en equipo y por sectores para lograr el incremento de la productividad.

* Tomado del discurso del Presidente del INTA, al ser entregada la primera Finca Cooperativa el 15 de julio de 1967.

- e) Canalizará la compra al por mayor de insumos y de artículos de consumo para la población.
 - f) Propiciará una mejor utilización de la mano de obra y su especialización.
 - g) Determinará el mercadeo eficiente de los productos.
 - h) Evitará la excesiva división de la tierra con secuencia del sistema parcelario individualista, ya que cada miembro tiene un sustituto único, de preferencia el heredero más capaz.
2. (En el orden social, con ello será posible:
- a) La creación de un fondo formado por no menos del 25% de las ganancias anuales de la empresa, destinado a la educación y programas de mejoramiento social, asegurando así una prioridad para estos aspectos.
 - b) La integración de servicios con mayor facilidad de ahorro en los gastos.
 - c) La protección de la familia por el régimen de Seguridad Social, lo cual sería imposible brindar a los campesinos en forma individual.
 - d) Promover las relaciones de igualdad y de fraternidad entre los cooperadores, lo que resulta en una mayor convivencia social y aún más acelerado desarrollo de la comunidad.
 - e) La participación organizada en actividades culturales, sociales y deportivas.

Para la organización de las cooperativas y garantizar un mínimo su éxito, se ha previsto la realización de una serie de labores preparatorias que comprenden: elaboración de estatutos; adiestramiento de los campesinos que asumirán la dirección y vigilancia de la cooperativa; tipos de organización y desarrollo que deberán adoptarse en diferentes casos; situación actual de las plantaciones de café en las diferentes fincas, con recomendaciones para su uso y mejoramiento; cursos de administración de cooperativas; reglamento de Seguridad Social; proyectos de financiamiento, etc. En pocas palabras, se ha tratado de introducir este nuevo sistema a nuestro medio con todas las garantías del caso y con todos los conocimientos indispensables, a fin de que proporcione los resultados previstos.

Otro de los programas de la nueva administración, de reorientación agraria hacia el desarrollo rural integral, lo constituye el Plan Piloto de Desarrollo Integral* de Nueva Concepción. Este será realizado por el Gobierno de la República a través del INTA, y demás organizaciones públicas afines, con la colaboración del IICA - Zona Norte, y otras instituciones internacionales, para lo cual se ha convenido en: a) Realizar un esfuerzo coordinado para planificar y ejecutar un programa de fortalecimiento de la reforma agraria y desarrollo rural en el parcelamiento Nueva Concepción. b) Adiestrar equipos nacionales e interdisciplinarios en los estudios y ejecución de programas similares en otras áreas del país. c) Promover la utilización del área de desarrollo de Nueva Concepción, como una de las áreas de demos-

* Tomado de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, por el Ingeniero Leopoldo R. Sandoval Villeda, Presidente del INTA.

tración para adiestramiento de personal y elaboración de estudios, para beneficio de los países de la Zona Norte del IICA.

El plan abarca las siguientes etapas:

- 1o. - Estudios de diagnóstico, pronóstico y elaboración de proyectos específicos de inversión;
- 2o. - Ejecución de proyectos específicos; y
- 3o. - Ejecución de obras complementarias para el desarrollo económico y social del área.

Este programa permitirá concretar métodos de programación y coordinación institucional y, como consecuencia, indicar al Gobierno de Guatemala y a los de los países del Istmo, las prioridades en la utilización de los recursos disponibles y el fortalecimiento de las políticas para el sector agropecuario, o sea, las líneas de acción para alcanzar las metas de desarrollo rural en general y de la reforma agraria en particular.

Se han encaminado esfuerzos dirigidos hacia el establecimiento de núcleos poblacionales en las zonas de desarrollo agrario, con el objeto de lograr reunir a la población de las mismas en un sector determinado, donde el campesino pueda establecer su vivienda y cuente con todos los servicios indispensables para su bienestar, como: escuelas, enfermería, almacenes, agua potable, luz eléctrica, agencias de bancos, etc.

En esta forma se simplificarán también los servicios de asistencia por parte de las diversas instituciones existentes al efecto. Actualmente se lleva

a cabo la construcción del núcleo del parcelamiento "La Blanca" en el departamento de San Marcos.

Sería demasiado largo de enumerar todos los programas que se están llevando a cabo, pero para finalizar, cabe mencionar que se han incrementado - los servicios de asistencia técnica y social; han tenido lugar una serie de cursillos con el fin de capacitar al personal de la Institución; los problemas de comercialización se han encarado y se tratan de solucionar a base del establecimiento de cooperativas y de asegurar mercados de antemano; el crédito agrario ha tratado de flexibilizarse y que exista mayor disponibilidad del mismo; se hacen esfuerzos considerables, a fin de dotar a todos los parcelamientos de la infraestrutura básica, etc.

Hay que aceptar que el problema agrario na-cional está siendo enfocado de una manera muy diferente a años atrás, y se busca su solución por me-dios totalmente apegados a la técnica y dotados de una gran sensibilidad social.

Es todavía demasiado prematuro aventurar juicios sobre los alcances de estos programas, y si tendrán éxito o nó, pero por la forma como se están llevando a cabo, no cabe duda de que sentarán las bases para una verdadera reforma agraria integral.

III. REFORMA AGRARIA INTEGRAL

Hoy en día se habla de reforma agraria con inusitada frecuencia. Pero no basta el hecho de simple de hablar. Es necesario conocer previamente qué conceptos abarca el término, "reforma agraria", los objetivos concretos y las metas específicas que pretende alcanzar a través de la utilización de una serie de elementos o factores que determinan su aplicación y funcionamiento.

I. CONCEPTOS

"La reforma agraria es un proceso integral, pacífico y democrático, destinado a transformar la estructura agraria del país y a facilitar el desarrollo económico y social de la nación, mediante la sustitución del régimen del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra, que eleve la producción y la productividad de ella, complementando con el crédito adecuado y oportuno, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos a fin de que la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad"(7).

De lo anterior se deduce que, indiscutiblemente, la reforma agraria no es un simple proceso de "repartición de tierras" ni de colonización. Es evidente que ella supone en su misma esencia y como característica fundamental, un cambio de las estructuras sociales y, concretamente, en las de tenencia de la tierra. Propugna por el proceso de desarrollo del medio rural y su objetivo más importante es el de elevar el nivel de vida del hombre de campo. Este

problema se configura con los campesinos sin tierra y con los que la tienen en cantidades insuficientes para poder proporcionarles ingresos adecuados. Necesarios. agregar, que la reforma agraria conlleva el concepto asistencia social (educación, sanidad, etc.) a fin de poder elevar los niveles materiales y morales de la gente que se pretende beneficiar, no solo como un imperativo de justicia y solidaridad humana, sino para arraigarlos a la tierra y atenuar el éxodo inmoderado hacia las ciudades (6).

Por otro lado, los factores de la producción son: tierra, el trabajo, el capital y la capacidad empresarial. Es aquí donde alcanza su máxima expresión, el término integral. Es aquí donde resalta la enorme importancia del hecho de no dotar al campesino con tierra exclusivamente. Para que exista verdadera producción, los factores antes mencionados deben actuar conjuntamente; es lógico suponer que con uno solo de ellos que actúe negativamente, la producción será deficiente o no habrá, no se diga cuando el número es mayor. Nadie ignora que los campesinos en nuestro medio, tienen limitaciones muy grandes para producir por falta o escasez de los factores indicados; es aquí donde la reforma agraria, junto con la tierra, deberá proporcionarles la asistencia técnica para intensificar y diversificar la producción, el crédito necesario y oportuno, el mercadeo eficiente de los productos y la organización económica de los productores.

Es evidente entonces que la reforma agraria, si quiere ser integral, ha de cubrir ciertamente todos los aspectos que la economía y la productividad aconsejan.

En países como Guatemala, en el proceso de

desarrollo, la tierra es la principal fuente de riqueza. Como resultado de esto, la distribución de los de rechos de propiedad territorial determina el grado en que las personas y agrupaciones tienen acceso a la riqueza (3) y, además, el desarrollo agrícola supone tales inversiones en servicios, obras de infraestruc tura, política de promoción de mercados, etc., que nadie se atrevería a justificar, si ellas benefician so lamente al pequeño grupo de privilegiados que hoy son propietarios de la tierra (6).

Una reforma agraria, correctamente planificada y aplicada, ayuda a la industrialización en la me dida que aumenta el poder adquisitivo de los campesi nos. Esto conlleva el aumento de bienes industriales. Así también, origina un progreso de la industria pro ductora de bienes de equipo (máquinas, herramien tas, fertilizantes, tractores, etc.) y en la industria de transformación de los productos agrícolas. Facilita la diversificación y mejora la situación de los tér minos de intercambio al suprimir la dependencia del comercio exterior de un solo producto.

Evita, al aumentar los ingresos de los campe sinos, y al acabar con el ausentismo de los propieta rios, las fugas de capitales (12).

El bajo nivel de vida de los campesinos, paro y subempleo, desequilibrio entre los sectores económicos, baja productividad, estrangulamiento del comercio exterior e insuficiente industrialización, son consecuencias del monocultivo, de la falta de capita lización del campo y del latifundio y minifundio (14).

En consecuencia, sólo así, con este sentido in tegral de reforma agraria, puede ella constituirse en el mejor baluarte de las Instituciones democráticas

y del progreso real de los pueblos. Pero no baste eliminar una estructura vieja, sino hay que crear una nueva que pueda alcanzar el éxito.

Sólo así, se cumple el fin básico de la reforma, que es la redención del campesino y su incorporación al desarrollo, a la vida social y política de la nación y a la cultura en general.

2. OBJETIVOS:

Los objetivos de una reforma agraria integral se identifican con los del desarrollo social y económico, por que ellos persiguen la incorporación de la población rural a la vida social, política y económica del país mediante la justa y equitativa distribución de la tierra y la más alta eficiencia en su explotación, en una base de independencia y libertad para el hombre que vive del trabajo sobre la tierra (28).

La reforma propugna por el establecimiento de una amplia base en la tenencia de la tierra que justifique las altas inversiones y la especial protección que requiere el sector agrícola para su desarrollo.

Por ello los objetivos de la reforma agraria integral comprenden las modificaciones institucionales que respondan a las necesidades de atender al derecho que tiene el hombre que trabaja la tierra al crédito agrícola, a la asistencia técnica, a la seguridad del mercado para la colocación de sus cosechas oportunamente y a precios justos, a la vivienda rural, así como las obras y servicios complementarios, con el fin fundamental, de elevar la producción del sector rural y que la población de este último alcance los niveles de vida acordes a su condición humana.

Es precisamente en los países subdesarrollados que carecen de una diversificación económica conveniente y en los que el crecimiento demográfico sobrepasa el incremento de la producción agrícola, donde se dejan sentir con mayor intensidad los efectos de un inadecuado régimen de tenencia de la tierra y, por lo tanto, es donde tendrán mayor trascendencia los objetivos perseguidos por la reforma agraria (8).

Con el propósito de llevar a la población rural niveles de vida más elevados, la reforma agraria debe ser llevada a cabo como una empresa nacional, donde todos los organismos del sector público y del privado actúen en función de esa reforma debiendo, -consecuentemente, incluirse entre sus objetivos la necesidad de incorporar todas las obras y servicios corrientes a tal fin, como meta del plan de desarrollo económico y social del país, a cuyos efectos cada unidad de trabajo debe incluirlas en su programa, debidamente presupuestado, en forma armónica e integrada en la labor a desarrollar por todos (12).

En escala latinoamericana, la reforma persigue el objetivo de lograr una base común de justicia social en el campo, que lleve a cada país la posibilidad de una integración económica, donde el intercambio de productos agropecuarios, refleje en sus precios una situación dependiente de la aptitud de sus recursos y eficiencia de la producción, y no de una injusticia social para los productores. Así mismo, tener como objetivo la incorporación al consumo de los densos sectores de la población rural, impedida de hacerlo por sus bajos ingresos, lo cual si permitiría el desarrollo industrial en los países latinoamericanos o el intercambio de productos industriales entre ellos, al ampliar la capacidad de los mercados internos en los países que mediante esa forma eleven los ingresos de la población rural y la incorporen a la

vida social y económica (8).

Entonces, se hace necesario aumentar la capacidad de consumo de la población rural. Al respecto dice Jiménez L. (6): "Pero esto no se logrará sin la reforma agraria. Con la simple reforma agrícola, con simples aumentos de producción y productividad puede que haya un ingreso per cápita mayor en escala nacional, pero la distribución de los mismos no ha brá producido el efecto deseado de dar mayor capacidad de consumo a las grandes masas rurales de hoy; y aparte de esto no lograremos otra cosa que mayores y más intempestivos excedentes de población sobre las ciudades. Necesitamos que haya mucho más gente que pueda consumir mucho más y esto es más importante que lograr que menos gente gane más. Necesitamos más propietarios, más empresarios agrícolas, mayor distribución de posibilidad y de ingreso". De esta manera, la reforma agraria establece el objetivo de servir de instrumento de distribución de los ingresos.

En escala mundial, la realización de la reforma agraria integral perseguirá el objetivo de contribuir al bien común, al procurar la elevación de los niveles de vida de la población- rural y el aumento de la producción de alimentos y materias primas que tanto se requieren hoy para cubrir las crecientes necesidades de una población mundial cada vez mayor en relación con la producción de alimentos.

En resumen, los objetivos perseguidos se manifiestan en cuatro aspectos: sociales, económicos, - políticos y humanos. Pero en definitiva, la reforma agraria no debe de resolver únicamente una situación de injusticia social. El fomento agrícola está ligado al desarrollo económico general de la Nación; pero

también lo está, y en un plano superior, la eliminación de las situaciones de injusticia social (12). Se requiere entonces, la redención efectiva del campesino; elevación de su nivel de vida, de sus metas y aspiraciones; plena realización de su persona y sus derechos (6).

3.- MEDIOS NECESARIOS PARA SU APLICACION Y FUNCIONAMIENTO:

Una vez superada la etapa de los debates académicos sobre la reforma agraria o de las acaloradas discusiones políticas, se enfrenta el problema de poner en práctica las reformas. Ello plantea innumerables interrogantes y problemas y expone a los individuos a responsabilidades concretas. Las cosas salen del terreno especulativo para entrar en el campo de las realizaciones.

Esencialmente poner en marcha la reforma agraria requiere:

a) Objetivos concretos y firmes; b) Sólido respaldo jurídico, político, financiero y popular y; c) Efectiva organización administrativa, que disponga de suficiente capacidad técnica y entusiasmo para la realización de la tarea (13).

OBJETIVOS:

Condición indispensable para la ejecución de un programa cualquiera es tener muy bien definidos sus objetivos. En este sentido se habló ya de los que persiguen con un programa de reforma agraria, y cualquier país que inicie uno necesariamente tendrá que tenerlos completamente prefijados.

RESPALDO JURIDICO, POLITICO Y POPULAR:

El nuevo orden rural que trata de instaurarse por medio de las reformas, debe basarse firmemente sobre un cuerpo jurídico coheso que dé solidez a la sociedad y estabilidad a la producción.

En las reformas agrarias un nuevo derecho a la tierra debe ser establecido firmemente y respetado.

Los códigos que vierten en letras de molde los conceptos aceptados por la sociedad les dan estabilidad y permiten capitalizar los beneficios obtenidos con el cambio. Es sumamente importante que cada productor se sienta alentado a producir más y mejor y que la ley y la sociedad lo protejan y ayuden en su empeño. Mientras se mantengan condiciones de convulsión e inseguridad de expectativas, no habrá aumento posible en la producción.

Entonces, el Derecho Agrario jugará un papel sumamente importante no sólo en la puesta en marcha del programa de reforma, sino, lo que es más imperativo, en plasmar el nuevo tipo de políticas agrícolas y las nuevas estructuras y modalidades de convivencia y de producción, que aseguren mayor bienestar y productividad en una sociedad abierta (13).

Pero en un programa de reforma agraria integral no solo los campesinos deben de manifestar apoyo decidido, por ser los que van a ser beneficiados directamente. Deben involucrarse necesariamente a gran variedad de intereses gubernamentales, entidades de bien público, industriales y comerciantes privados, personas e instituciones legítimamente interesadas en el progreso nacional, como: partidos políti-

cos, universidades, fuerzas armadas, etc., que, además, en un momento dado puedan actuar a su favor cuando intereses opuestos bloqueen el camino (9).

Hay que aceptar que el apoyo popular es factor positivo en todos los procesos políticos y la reforma agraria es también un proceso político.

Los programas de información igualmente de desempeñan un papel importante en el éxito del programa. Permiten ofrecer a los diversos sectores del país, que generalmente desconocen la realidad del problema, los conceptos sobre la situación que se trata de solventar, además constituyen un excelente medio para acabar con los malos entendidos y equívocos, que tan frecuentemente los enemigos de la reforma agraria utilizan con éxito. Facilitan a los políticos reformistas su verdadera proyección nacional y hacen que todos comprendan el significado del cambio que -ha de operarse para la economía general del país.

Hay que agregar que la campaña de orientación pública debe dejar claramente establecidos los derechos y obligaciones de los beneficiarios, o dicho en otras palabras, que es lo que la parte necesitada de la población rural puede esperar del Gobierno, a través de la aplicación de la reforma agraria. Hacer conciencia en este caso, equivale a manifestar que la reforma no es una dádiva, sino una inversión importante que requiere enormes sacrificios que no serán inútiles, solo si el hombre que se trata de elevar en su dignidad, se incorpora de verdad a la vida social y económica del país (9).

Capítulo aparte merece el respaldo económico para la reforma agraria.

FINANCIAMIENTO DE LA REFORMA AGRARIA:

El financiamiento de los programas de la reforma agraria constituye uno de los principales factores limitantes donde quiera que se pretenda efectuar una reforma evolutiva que respete los intereses de los primitivos poseedores de la tierra.

Los obstáculos financieros aludidos dependen, en buena parte, de la organización jurídica que rige las fuentes internas de financiamiento.

Deben distinguirse en el financiamiento dos campos perfectamente definidos (13).

- a) La adquisición y transferencia de tierras;
- b) Los gastos de mejoramiento y habilitación de las tierras; asistencia técnica, financiera y social a los beneficiados de la reforma y obras de infraestructura.

En todo lo que se refiere a la primera parte su financiamiento debe basarse exclusivamente en el empleo de recursos internos. Esto es debido a que las Instituciones de financiamiento, tanto nacionales como extranjeros, no facilitan éste tipo de empréstitos para tal fin, y que en el fondo resultan operaciones inconvenientes para el país, puesto que entrañan un gravamen a futuro sobre la balanza de pago sin la correspondiente contrapartida.

Aquí se plantea el problema para hacer frente al pago de las indemnizaciones por expropiación, precisamente por que el financiamiento de las transferencias debe reposar en la utilización de los recursos internos y considerando las escasas posibilidades de colocación de títulos de la deuda pública en-

tre inversionistas, hay gran limitación de recursos presupuestales (9).

Nace aquí la necesidad de satisfacer tales indemnizaciones por medio de bonos-Decreto 900- u otras obligaciones a largo plazo, emitidas por el Estado y de aceptación forzosa por parte de los terratenientes.

Si una parte significativa o el total de las indemnizaciones es pagado en dinero en efectivo -tal es el caso del Decreto 1551 que determina efectuar el pago de las anteriores en "moneda efectiva de curso legal y en cinco anualidades iguales" -ésto provocará un impacto inflacionista por el déficit fiscal que los pagos al contado tenderían a producir y, primordialmente, por la facilidad que proporcionarían para la fuga de capitales (9).

Reviste importancia fundamental, tanto para el financiamiento de las transferencias de propiedad como para el costo global de la reforma agraria, el concepto que se adopte para la valuación de las tierras en el momento de su adquisición por parte del Estado, así como el método que se aplique para fijar el precio de adjudicación de estas a los beneficiarios.

Si es importante el esfuerzo financiero que de manda la adquisición y transferencia de la propiedad, mucho mayor lo es el encaminado a dotar al beneficiario de medidas de fomento agrícola y de ayuda técnica, económica y social, para asegurar el éxito de la reforma agraria. En este caso, las fuentes de financiamiento estarán constituidas principalmente por las asignaciones presupuestarias que el Estado designa a las Instituciones Agrarias o a las relacionadas con ellas. Sin embargo, según cita Calzzechi:

"Es de singular importancia para el financiamiento de éstas acciones de reforma agraria y, en especial, para las obras de infraestructura, la obtención de créditos del exterior. Es imprescindible que al concertar operaciones de préstamo en el extranjero se considere atentamente el impacto de las obras o servicios por establecer en la capacidad de reembolso del país, en su estructura económica y en el ingreso nacional. Dada la escasa capacidad de formación de capital que existe en las economías de los países latinoamericanos, y la urgencia de inversiones en el sector agrícola y en la habilitación de infraestructuras relacionados con este, resulta obvia la conveniencia de que las instituciones internacionales de crédito que consideran su política de préstamos en la cual la agricultura ha resultado indebidamente postergada"(9).

El cuadro siguiente, que muestra el presupuesto para el año de 1,967 del Instituto Nacional de Transformación Agraria, establece claramente la necesidad de las aseveraciones anteriores en nuestro medio, en lo que a financiamiento del exterior se refiere.

PRESUPUESTO DE INGRESOS DE 1,967:

Ingresos corrientes:

Transferencias corrientes

Aportaciones del Estado para funcionamiento Q. 579,480.00

Ingresos en capital:

Transferencia de capital

Aportación del Estado para inversión Q.1,539,380.00

Saldo del Ejercicio anterior. - 0.00

Total de Ingresos para 1,967.- Q.2,118,860.00

Funcionamiento:

Q. 579,480.00

27.35%

Inversión:

Q.1,539,380.00

72.65%

Q.2,118,860.00 Total del Presupuesto de egresos de 1967.

Fuente: Contabilidad del I. N. T. A.

Este monto total es completamente insuficiente para cubrir las necesidades de inversión, considerando que sólo el Departamento de Colonización, que es uno de los varios que integran la Institución, ha presentado para el año 1,968 un presupuesto por un monto de Q.1.082,422.00, para cubrir sus necesidades mínimas. Se establece entonces la necesidad del financiamiento externo, ya que el interno es insuficiente.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA:

Indiscutiblemente el éxito o fracaso de una reforma agraria depende en gran parte de una eficiente organización administrativa capaz de ejecutarla en la forma más rápida y segura.

Relacionado con esto se plantea un dilema que en numerosas ocasiones ha sido objeto de fuertes discusiones: si la reforma agraria debe ser responsabilidad de un solo Despacho, o si por el contrario su ejecución incumbe a todo el aparato de Gobierno de un país.

A mi parecer, si se acepta que una reforma agraria debe de ser integral, es obvio que la responsabilidad de su ejecución no debe de recaer sobre un solo organismo y que ésta debe de ser compartida por todo el tren ejecutivo de la Nación donde se lleva a cabo.

Después de esta breve introducción, expondré en forma resumida como se encuentra constituido en Guatemala el engranaje que mueve los procesos agrarios, aunque al respecto ya se mencionó algo con anterioridad.

Como los problemas relativos a la modificación del régimen de tenencia y redistribución de la propiedad son de índole específica y representan la parte más inmediata y directa de la reforma agraria, su estudio y solución ha justificado en nuestro medio la creación de una institución especializada, me refiero al Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)

Esta Institución ostenta la representación del Ejecutivo en todos los problemas agrarios del país.

De acuerdo con lo anterior el INTA asume el mayor porcentaje de responsabilidad en la ejecución de programas de reforma agraria.

El INTA se encuentra regido por el Consejo Nacional de Transformación Agraria y dentro de las atribuciones de éste, está el de formular todos los programas que tiendan al pronto y eficaz desarrollo agrario del país (Ver capítulo II).

Aquí se incluyen todos los programas complementarios exigidos por una reforma agraria integral. Me refiero a los planes de vivienda rural, servicios públicos, obras hidráulicas, educación, vialidad rural, etc. Todas las dependencias del Estado, municipalidades e instituciones autónomas, deben de cooperar con el Instituto, para alcanzar los fines propuestos.

Por todo lo antes expuesto se hace énfasis en que un programa de reforma agraria integral puede y debe ser ejecutado no como una actividad complementaria dentro de un programa de gobierno, sino como una medida de interés nacional, que compromete el desarrollo económico del país, en la que tienen que

participar todos los despachos del ejecutivo (13).

Desgraciadamente este último punto no se -- cumple en Guatemala, pues ha sido prácticamente im posible lograr integrar el trabajo de las diferentes instituciones estatales y el espíritu de colaboración -- entre una y otra es muy pobre, resultando perjudicial para el desarrollo del país, pues de esta manera es incalculable el desperdicio de tiempo, dinero y ma terial humano que año tras año se efectúa.

Además, es necesario agregar que, para garantizar el éxito de los programas de reforma agraria que se emprendan por parte de la Institución encargada de aplicar la misma, esta cuenta con personal altamente calificado en las diversas especialidades que involucra la reforma. A este respecto, Javier Becerra, educador de reconocida fama dice: "La reforma agraria es un proceso muy complejo que abarca problemas de orden jurídico, político, económico y social y necesita, por lo tanto, del concurso de profesionales de muy diversa formación académica, tales como abogados, economistas, sociólogos, ingenieros civiles, ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, etc., y los correspondientes subprofesionales; pero es evidente que si se quiere que la reforma agraria culmine con un aumento sustancial de la producción agrícola, va a ser indispensable contar con un número apreciable de profesionales y subprofesionales en ciencias agrícolas" (9).

IV. FACTORES QUE LIMITAN EL DESARROLLO AGRARIO

Después de haber expuesto qué es la reforma agraria integral, los objetivos que persigue y los medios necesarios para su aplicación y funcionamiento, pasaré ahora a tratar de describir, en mi concepto, los principales obstáculos que se confrontan en Guatemala, en materia de reforma agraria y que han incidido e inciden necesariamente en el éxito de la misma y, consecuentemente, en el desarrollo agrario del país.

1. - LEGISLACION AGRARIA:

En primer plano se encuentra la Legislación Agraria, inoperante para nuestro medio como instrumento propiciador de cambios en la tenencia de la tierra, la cual ha sido ampliamente considerada en el segundo capítulo de este trabajo, razón por la cual en el presente, solo la mencionaré.

2. - PLANIFICACION:

Dice el Dr. Pañaloza (13): "La planeación de una reforma agraria social de un país cualquiera, hasta donde las presiones sociales o políticas o los sistemas creados lo permitan, debe ajustarse a un análisis frío, objetivo y sereno de numerosos y variados factores, en orden a determinar las bases lógicas y racionales sobre las cuales se va a trabajar".

El mismo autor insiste en la necesidad previa de disponer de una visión panorámica, lo más completa posible, en cuanto a recursos físicos se refiere, al

iniciar la programación de una reforma agraria, para que evaluados objetivamente estos estudios, y seguro de su esencial importancia se pueda entrar a formular las soluciones y programas sin incurrir en equivocaciones o errores básicos. Así mismo, pone de manifiesto la conveniencia y necesidad de conocer la disponibilidad de recursos humanos, técnicos, financieros y administrativos para un programa de esta naturaleza, a efecto de que puedan ser debidamente encuadrados dentro de un plan general.

La programación supone entonces, un proceso investigador, que en una primera etapa no es más que la obtención de la máxima información que se puede conseguir en sus diferentes aspectos, ya sea de orden físico, tales como información cartográfica, evaluación de recursos, infraestructura, etc.; o en el aspecto social, población, salud, ingreso, etc.

Con la información disponible y con los elementos de juicio determinados por las disposiciones legales al respecto, es posible llegar al planeamiento de acciones específicas, en el que debe tenerse en cuenta tres aspectos fundamentales: a) Redistribución de la propiedad; b) Asistencia y c) Acciones complementarias.

a) Redistribución de la Propiedad:

Para los efectos de la transferencia es fundamental determinar: 1) Las nuevas unidades agrícolas y 2) La calidad y número de los futuros adjudicatarios.

En la parcelación no solo se debe considerar la productividad actual y potencial de los recursos dis

ponibles, sino otros factores determinados por la infraestructura y servicios públicos existentes y su posible desarrollo.

b) Asistencia:

Al sustituir una estructura por otra considerada más justa, se plantea como objetivo elevar la productividad e introducir nuevos sistemas de comercialización y capitalización que incidan en el desarrollo socio económico de la nueva clase resultante. Para lograr ésto es necesario considerar al campesino en toda su magnitud de ser humano y no como simple productor agrícola; de allí que la asistencia debe ser integral y pendiente del desarrollo de la comunidad y por lo tanto del hombre.

c) Acciones complementarias:

Entendiéndose que la reforma agraria persigue el desarrollo económico, social y político de un país, región o área, es necesario tener presente que no es un proceso aislado, por lo que es imprescindible considerar a todos los demás sectores de la economía.

Ahora bien, si se considera la situación de las actuales zonas de desarrollo agrario, se establece que las mismas no han sido fruto de un planeamiento de las características apuntadas, sino que, hasta cierto punto, no han pasado de ser más que simples parcelamientos de tierra donde se han instalado a una serie de familias campesinas con fines de Colonización.

Es lógico que estas zonas al no estar sujetas a planes específicos de desarrollo, de acuerdo con las condiciones imperantes en cada una de ellas, no produzcan los resultados esperados, por que iniciar una actividad sin un plan preconcebido, sin considerar todos los factores que inciden en su realización y dejando su desarrollo en manos del azar y la improvisación, tiene que dar resultados necesariamente imprevisibles, que sólo por acción de la mera casualidad alcanzarán los objetivos deseados.

3. - CREDITO AGRARIO:

La actividad agrícola necesita en todo momento de la intervención del capital, en su carácter de factor de la producción. Por lo general se trata de capital de operación, sin embargo, se necesitan aportes extraordinarios de capital para toda unidad de explotación, ya sea al formarse o en alguna ocasión durante su existencia. Generalmente, el agricultor invierte sus ahorros, si los tiene, o capitaliza el trabajo, y si esto no es suficiente, recurre al préstamo. Los fondos tomados en préstamo constituyen el crédito agrario.

Se puede dividir el crédito en dos ramas (9):

- 1) Crédito para inversiones en bienes de capital; tierra edificaciones y mejoras, ganado, maquinaria y equipo, etc.
- 2) Crédito para capital operativo;
sueldos, jornales, combustible, insecticidas, fungicidas, fertilizantes, semillas, etc.

El crédito agrario juega un papel singular, ya

que él en sí mismo representa el combustible vital en la tarea de poner en marcha el motor del proceso agrario, por cuanto será a través de dichas inversiones que el Estado en forma definitiva integrará al proceso productivo del país, aquellos grupos sociales - que viven en condiciones infrahumanas.

Persisten aún en nuestro medio ciertos sistemas tradicionales de crédito para el campesino, y es el que proporciona el comerciante intermediario, y principalmente, el patrón, mediante el suministro de semillas, implementos y cantidades pequeñas de dinero en efectivo para la subsistencia hasta la llegada de la cosecha. Esta modalidad de financiamiento carga un fuerte porcentaje de interés y obliga al campesino a comprometer de antemano su cosecha a precios que nunca le son favorables, y que lo mantienen en un constante estado de explotación y endeudamiento progresivos. Dada esta situación, constituye una obligación para el estado organizar sistemas crediticios que garanticen a todo beneficiario de los programas de reforma un financiamiento conveniente, para que pueda trabajar eficientemente la tierra que ha recibido en su beneficio directo, adquiriendo así su libertad de contratación como vendedor de sus cosechas y como comprador en el comercio.

En nuestro medio ha resultado poco satisfactoria la coordinación entre la adjudicación de tierras, que es responsabilidad del Instituto de reforma agraria, y el otorgamiento de créditos suficientes y oportunos a los beneficiarios, responsabilidad del organismo especializado estatal (Banco Nacional Agrario); de ello ha resultado la pérdida del impulso inicial de la reforma y de las posibilidades de alcanzar niveles de producción y de vida más altos.

Es imposible que el crédito agrario pueda regirse por las normas del crédito agrícola normal. Si la agricultura en si misma ya exige un tratamiento especial en este sentido, mucho más lo exige la reforma agraria en donde los conceptos de interés, garantía y plazo necesitan normas diferentes. Promover cambios en este aspecto implica nuevas actitudes, conceptos y sobre todo, métodos de acción y servicios diferentes. Esto no se logra sin un contacto estrecho con el prestatario, sin organización, metodología y una atención especial o al menos diferente de la que actualmente existe (6).

Por las nuevas modalidades que presenta la reforma agraria, se hace necesario contar con un tipo de crédito adecuado. En Guatemala se ha usado y continúa usándose el crédito supervisado el cual, sin entrar a definirlo, evidencia fines educativos y una fuerte coordinación entre los servicios de extensión y los de crédito propiamente dicho. Su éxito de pende de la planificación cuidadosa y completa de la explotación de la finca y del mejoramiento del hogar, la participación de la familia del agricultor en la preparación y ejecución de dichos planes y la adecuada orientación impartida por los supervisores. Implica una asistencia técnica integral y, por consiguiente, supone una completa y costosa organización de la extensión agrícola dependiente o coordinada con la institución financiera.

Además, requiere perfeccionar sus métodos, formular mejor su sistema, fijar claramente sus metas y, sobre todo, adaptarse a las peculiaridades de cada país, en todo lo cual se hace necesario una constante investigación, experimentación y evaluación (6).

En Guatemala, solamente el Banco Nacional

Agrario y el SCICAS* otorgan créditos a los pequeños y medianos agricultores. La mayoría de los créditos son a corto plazo y en menor grado a mediano plazo, llegando ocasionalmente a plazos de cinco años. Tanto los Bancos Estatales como privados cobran el 8% de interés anual; constituye excepción en este sentido el crédito supervisado que se otorga a tasas del cinco por ciento de interés anual.

Estas dos instituciones distribuyen la menor parte del crédito público, según lo muestra el cuadro siguiente, entre pequeños productores; pero presuntamente no pueden ampliar sus actividades por falta de fondos y por restricciones de tipo legal que limitan el monto individual de los préstamos (3).

DISTRIBUCION DE LOS CREDITOS AGRICOLAS EN GUATEMALA (3)
AÑO DE 1962

Fuente:	Número de Préstamos:	Monto en quetzales	Monto Promedio (Quetzales)
<u>BANCOS ESTATALES:</u>			
SCICAS:	1,016	1,164,242	1,146
BANCO NACIONAL			
AGRARIO:	3,044	962,452	316
OTROS:	557	7,102,044	12,750
BANCOS ESTATALES	4,617	9,228,738	1,999
TOTAL:			
Bancos Privados	1,236	24,914,024	20,156

FUENTE: Unión Panamericana

* Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado.

Considerando estos datos, se observa que otras instituciones estatales distribuyeron la mayor parte del crédito público en forma de 557 préstamos de un valor promedio de Q.12,750 cada uno (básicamente créditos del INFOP* para producción de algodón de exportación). Esto genera la idea de que el grueso de los recursos fiscales de crédito van a las manos de los grandes y medianos productores que tienen suficiente respaldo económico para solicitar y obtener préstamos y acceso a esta clase de fondos.

Entonces, la distribución del crédito entre los agricultores está en relación directa a la distribución de la tierra. Esto último es comprensible bajo el punto de vista económico (que el capital se emplee donde sus retornos marginales son mayores), pero no se puede negar que esto contribuye a que los problemas sociales, derivados de la tenencia de la tierra, se acrecenten.

Otro índice de la distribución del crédito lo proporciona el destino del mismo, que en nuestro medio se ha concentrado en el café y algodón durante el transcurso de los últimos años.

Nadie ignora que estos cultivos no son típicos de pequeños agricultores sino que lo son el maíz y frijol, y estos renglones alcanzan índices muy bajos.

* Instituto Nacional de Fomento de la Producción.

PRESTAMOS CONCEDIDOS PARA LA AGRICULTURA
(En miles de Quetzales)

RUBROS:	1,961	1,962	1,963	1,964	1,965
TOTAL:	33 386.6	35 443.7	39 446.0	41 515.4	39 769.4
CAFE (1)	18 710.8	14 590.0	13 358.3	15 485.3	14 530.2
ALGODON:	10 116.2	16 475.1	19 646.4	20 454.6	18 003.1
CAÑA DE AZUCAR:	2 493.9	1 207.5	1 829.5	2 292.5	3 303.0
MAIZ:	215.5	208.4	358.8	332.2	667.6
TRIGO:	204.8	179.4	591.6	225.8	434.0
TABACO:	42.9	55.6	1 227.2	73.2	115.5
ARROZ:	51.7	59.3	308.8	280.6	146.6
CACAO:	32.6	30.7	8.3	15.3	8.2
FRIJOL:	53.4	74.9	77.3	101.9	81.8
KENAF:	143.5	27.5	239.2	149.7	32.7
OTROS	1 321.5	2 536.1	1 800.3	2 104.4	2 446.7

(1) Incluye los préstamos concedidos a Fincas Nacionales

FUENTE: Boletín Estadístico del Banco de Guatemala

Los datos adjuntos hablan por si solos de la realidad existente en Guatemala, con relación al crédito agrario, al cual en definitiva, la inmensa mayoría de pequeños y medianos agricultores no tienen acceso. Indiscutiblemente, con esta situación es imposible que ellos puedan ampliar sus actividades productivas y mejorar su condición social, incorporándose en forma efectiva, al desarrollo del país, y manifestándose así la efectividad de los procesos de transformación agraria.

4. ASISTENCIA TECNICA:

Con relación a este vital aspecto de la reforma agraria integral y de acuerdo con el Dr. Mantilla (13), debe de admitirse que la mayor parte de la población campesina de América latina, debido a las condiciones tradicionales de abandono en que se le ha mantenido, no se encuentra técnicamente capacitado para asumir plenamente la responsabilidades que se originan como consecuencia de la aplicación de la reforma agraria. Esto ha servido de pretexto a algunos para postergar la adopción de planes de reforma, argumentando que se hace indispensable la previa educación de la población rural. Acertadamente manifiesta el autor antes citado, que tiene el pleno convencimiento de que "el problema del hombre y de la tierra es eminentemente social y económico y es dentro de estas órdenes que hay que encarar su resolución".

Agrega, que el aspecto educativo es únicamente circunstancial dentro del concepto de reforma integral y debe ser resuelto como un complemento a los programas de redistribución de la propiedad, mediante la organización de servicios adecuados de asisten

cia técnica que capaciten al campesino para utilizar en forma eficiente, provechosa y remunerada la tierra y el crédito que recibió o recibirá del Estado.

La extensión agrícola, en el sentido corriente que se ha utilizado, no ha llegado ni puede llegar a alcanzar la profundidad ni el efecto multiplicador que requiere la reforma agraria. En muchos casos se encuentra una barrera psicológica entre el profesional y el campesino, y esta situación no ha podido ser salvada ni aún con el uso de las más modernas técnicas de comunicación, por que no existen suficientes profesionales del agro a nivel medio y mucho menos a nivel universitario, como para llevar rápidamente al campesino en gran escala. Por eso su impacto evidentemente efectivo, ha sido sin embargo, limitado (6).

La extensión agrícola requiere frente a la reforma agraria, nuevos sistemas, nuevas técnicas, en una palabra, nuevas metodologías de trabajo y de servicio. Por que la realidad que enfrenta, es diferente a la tradicional y si cambia la realidad, sus métodos también deben de cambiar.

Deben emplearse sistemas nuevos y diferentes que permitan llevar al campesino toda una serie de conocimientos técnicos, a la vez de que se le está dotando de tierra, para que en esta forma obtenga de ella los más altos rendimientos y para que la cuide en la forma como lo indican las normas de conservación de los recursos naturales renovables, puesto que hoy en su inmensa mayoría tiene apenas sistemas muy primitivos de trabajo.

Por todo lo citado es fundamental que toda medida de reforma agraria contemple planes concretos

de asistencia técnica y que cubran las siguientes actividades, de acuerdo con el Dr. Mantilla (13).

a) Investigación Agrícola: Creación de estaciones y granjas, experimentales, que procuren para el campesino mejores semillas, plantas altamente productivas y resistentes a plagas y enfermedades, nuevos métodos de cultivo y conservación de recursos y todo aquello que redunde en el aumento de la productividad por persona activa en la agricultura.

b) Extensión Agrícola: mediante el desarrollo de una red de agencias convenientemente equipadas y que cuentén con suficiente personal técnico altamente calificado, que se extienda sobre todas las áreas afectadas por la reforma y sea capaz de poner en manos de los campesinos los resultados prácticos de la investigación.

c) Educación: Para cumplir las previsiones de los servicios anteriores, es necesario desarrollar paralelamente un programa que tienda a incrementar la enseñanza agrícola desde los niveles universitarios hasta los niveles medios y prácticos; sólo así se podrá cumplir con la capacitación de la población rural, la cual demanda fuerte número de técnicos, y las demás etapas del proceso de reforma agraria.

En recientes estudios efectuados por el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), sobre la tenencia de la tierra en siete países latinoamericanos, a saber: Guatemala, Argentina, Brasil, Chile, Ecuador y Perú, resulta el dato estimativo de -- 3.262,787 familias campesinas "sujetos activos de reforma agraria" (6). Estos tres millones y cuarto de familias constituyen el núcleo principal de aquellos a los que hay que brindarles asistencia con carácter

urgente. Frente a esta inmensa tarea de capacitación campesina, resulta esencial el empeño de obtener un elemento multiplicador de la acción del técnico, tomando muy en cuenta que la cantidad de éstos es muy limitada. En este sentido se ha comprobado que una de las metodologías más apropiadas, al menos en programas de reforma agraria integral, es la utilización del propio campesino. "Aquel campesino que, un poco más capaz que sus compañeros para asimilar y transmitir conocimientos, es preparado por los técnicos mismos para que sirva de guía de sus propios compañeros en determinados aspectos tecnológicos, económicos, comerciales e incluso sociales"(6).

Esta metodología desafortunadamente, no ha sido empleada y hasta ahora se está considerando dentro de nuestros programas agrarios, pero no cabe duda de que sus alcances son grandes y contribuiría a aliviar el problema de la escasez de personal técnico agrícola en nuestro medio, permitiendo así poder dotar de asistencia a mayor número de campesinos y cubrir con más eficacia las actuales zonas agrarias.

El cuadro siguiente muestra la disponibilidad de personal a nivel universitario en Guatemala y resto de los países centroamericanos, y permite formarse una idea de la capacidad existente para la ejecución de programas de desarrollo.

NUMERO DE FAMILIAS RURALES, DE FINCAS Y DE EGRESADOS DE
FACULTADES DE AGRONOMIA DE CENTROAMERICA

	Número de Familias Rurales:	Número de Fincas:	Número de Egresados de Agronomía 1,964:	Ings. Agrs. Graduados en el exterior: menos tasa de pérdida	Total Ings. Agrs.	Familia Rural Por Ing. Agr.	Fincas por Ing. Agr.
			+	++	++		
GUATEMALA:	417,390	348,690	47	15	62	6,732.	5634
EL SALVADOR:	201,910	174,210	31	40	71	2,810.	2465.
HONDURAS:	216,700	156,140	--	92	92	2,354.	1697.
NICARAGUA:	123,640	51,570	78	12	90	1,373.	573.
COSTA RICA:	97,250	47,280	540	25	256	172.	83.
TOTALES:	1,056,890	777,890	696	184	880	-----	-----

(+) Cerca del cincuenta por ciento (50%) de los cuales aún no se han graduado.

(++) Se incluyen aquí todos los profesionales en ciencias agrícolas con grados de B.S., Ingeniero Agrónomo, Master Of. Science o Ph.D.

FUENTE: X Curso Internacional de Reforma Agraria.

Al estudiar el cuadro se comprende la magnitud de la gravedad del problema. Exceptuando a Costa Rica, en el resto de países no existen suficientes profesionales de las ciencias agrícolas para poder ejecutar los planes de desarrollo que involucran necesariamente la asistencia técnica para la población rural.

NUMERO DE FAMILIAS RURALES, DE FINCAS Y DE GRADUADOS
DE LA ESCUELA NACIONAL DE AGRICULTURA DE GUATEMALA:

Número de Familias Rurales:	Número de Fincas	Número de Graduados hasta 1966:	Faml. Rural por Perito Agrónomo:	Finca por Perito Agrónomo
417,390	348,690	785	531	444

FUENTE: Instituto Técnico Agrícola.

La disponibilidad de técnicos a nivel medio (Peritos Agrónomos), se muestra en el cuadro inserto, y presenta también una fuerte deficiencia, ya que el número de familias a atender por técnico sobrepasa el número de cien que se consideran lo máximo por cada uno de ellos.

Actualmente las instituciones estatales que prestan asistencia técnica en las zonas agrarias son las siguientes: 1) El Instituto Nacional de Transformación Agraria; 2) El Ministerio de Agricultura; 3) En un sentido más amplio, abarcando todos los aspectos educativos, la Dirección General de Desarrollo Socio-Educativo Rural, la cual depende del Ministerio de Educación Pública; 4) Otras de menor importancia.

A pesar de que son varias las Dependencias que se empeñan en proporcionar la asistencia del caso, los alcances son muy limitados y, como consecuencia, la inmensa mayoría de campesinos no participa de ella. Sin embargo, hay una explicación satisfactoria al respecto, al observar el reducido número de técnicos y las limitaciones presupuestarias con que cuentan. Además, en forma indirecta, reduce la eficiencia de los servicios actuales, la limitación tan grande que existe en lo que a crédito agrario se refiere.

5.

COMERCIALIZACION:

Nada se lograría con una justa redistribución de la tierra, complementada con una adecuada política de financiamiento y de asistencia técnica, si no se organiza la comercialización de los productos agropecuarios de forma tal que se le dé al agricultor segu-

ridad en los mercados. Es necesario que el Estado le preste protección para que obtenga precios justos por sus productos, que le permitan aumentar su capacidad de ahorro y poder adquisitivo. El campesino, por regla general no es ni sabe ser comerciante y fácilmente es convertido en víctima de especuladores, intermediarios inescrupulosos y comerciantes sin conciencia, que lo explotan no solo al comprarles sus productos, sino que también al venderle insumos para la producción.

La reforma agraria integral reconoce plenamente el derecho del campesino al justo precio de los productos que vende, así como de los insumos que necesita (6).

Es necesario determinar una acertada política de mercadeo que contribuya a la liberación del campesino, tal como lo propugna la reforma agraria, especialmente en los países como Guatemala de infraconsumo, donde el mercadeo es un factor limitante del desarrollo y donde, además, es necesario brindar apoyo especial a las incipientes empresas agropecuarias de la reforma agraria por que de lo contrario no podrán competir con los poderosos, quienes pueden alcanzar rápidamente niveles competitivos de productividad.

Así, tanto los conceptos como las metodologías del mercadeo requieren un cambio o al menos un enfoque especial al ser referidos a la reforma agraria. Esto se puede lograr a través de una investigación sistemática y cuidadosa. Por estas razones se impone la necesidad de la creación de organismos, programas e instituciones que estudien, observen, experimenten y evalúen permanentemente las diferentes experiencias de este tipo, y que además brinden

capacitación a funcionarios, a técnicos y empleados oficiales que presten sus servicios en ese sector. Es to último debe de extenderse hasta el propio campesino, "que no solo requiere motivación y organización para la reforma agraria y para los cambios tecnológicos, sino que también un poco más de información y conocimiento de los problemas de movimiento y distribución de los mercados, en aspectos tan importantes como los de conservación, almacenamiento, clasificación, transporte, transformación e inclusive industrialización de los productos agrícolas"(6).

El Dr. Mantilla (13), dice en su obra, que es necesaria la planificación del mercadeo en función de las metas de producción que se hayan establecido en los programas de fomento agrícola del país, y que dentro de este orden de ideas la comercialización de los productos agropecuarios debe programarse teniendo en cuenta los siguientes conceptos:

- a) Orientar la producción hacia aquellos rendimientos que son deficitarios en un determinado país;
- b) Adoptar una política de fijación de precios mínimos que, en cualquier caso, garantice al productor una justa remuneración por su esfuerzo;
- c) Desarrollar en escala nacional planes de viabilidad, transporte y almacenamiento que faciliten todas las operaciones inherentes al mercadeo; y
- d) Fomentar la creación de cooperativas de Mercadeo y de consumo.

En Guatemala, todos los productos agropecuarios de exportación son producidos por los grandes y medianos agricultores, mientras que los destinados al consumo interno se encuentran a cargo de los pequeños productores. La comercialización de los productos de exportación es efectuada por organizaciones particulares, quienes se encargan de asegurar el mercado y de adaptar la producción a las exigencias de los mercados internacionales. En los mercados internos se definen claramente dos sectores, determinados por el tamaño de las explotaciones, a saber: sector agrícola comercial y sector de subsistencia. En el primero operan activamente los precios, y el transporte y almacenamiento y tienen una gran importancia por su impacto sobre la producción, consumo y precio. El segundo sector involucra a la mayoría de los minifundistas, o sean, todos aquellos agricultores que solo producen pequeñas cantidades para vender en el mercado, típicamente en forma local. Es tos prácticamente no utilizan transporte ni sistemas de almacenamiento (3).

Por falta de una adecuada organización entre los productores, los canales actuales de comercialización se encuentran condicionados a la intervención de los intermediarios. Esto determina menor utilidad para el productor y precios más altos para el consumidor, frenando considerablemente el consumo de los productos básicos (maíz, arroz, frijol y trigo). Por otro lado, se presenta una variación estacional en los precios de los productos, como consecuencia de la afluencia de los mismos al mercado, de acuerdo a su disponibilidad y no a las necesidades de la demanda. Con esta situación los precios varían atendiendo a los puntos de equilibrio que se establecen entre las variables "Oferta-Demanda" (5).

Debido a la gran diferenciación geográfica y ecológica de las zonas productoras del país, muchos agricultores no pueden competir en igualdad de condiciones en lo que a márgenes de comercialización se refiere, por lo que se hace indispensable contar con una adecuada zonificación de la producción.

La industria exige actualmente cierto tipo de productos agrícolas que no son producidos en volúmenes suficientes, y que podrían actuar como balance entre la oferta y la demanda; tal es el caso de la industria de los concentrados para aves y animales, que exige fuertes cantidades de maíz amarillo.

El Gobierno de Guatemala, desde hace varios años, se encuentra tratando de organizar un programa de estabilización de precios para los productos agrícolas, el cual tendrían éxito indiscutible en las zonas de desarrollo agrario, donde existen explotaciones medianas y las ventas de productos agrícolas revisten especial importancia, pero se manifiestan fuertes fluctuaciones de precios en el maíz y otros productos básicos.

En estas zonas es de urgencia el establecimiento de centros de almacenamientos dotados de suficientes silos, y precios mínimos garantizados en escala mayor de la que existe actualmente. Así mismo, dotar de suficientes vías de acceso a todos los lugares de producción, ya que las que se encuentran establecidas no cumplen su función durante un fuerte período del año, y en concordancia, estimular el desarrollo de las incipientes cooperativas de mercadeo y consumo.

El Instituto de Fomento de la Producción (INFOP), Institución estatal, es la única que interviene

ne directamente en el mercado agropecuario y su función más importante es la de estabilizar los precios, es decir, garantizar un precio mínimo al productor y evitar alzas inmoderadas para el consumidor, sin embargo, solo ha cumplido parcialmente por falta de un programa de las dimensiones necesarias (3).

De lo expuesto se aprecia que la comercialización tiene una fuerte influencia en el desarrollo de las explotaciones agrícolas. A pesar de todo poco se ha avanzado en el sentido de estructurarla mejor y lograr con ello que todos los pequeños y medianos agricultores participen más en la economía de mercado del país, lo cual es un factor básico que debe ser considerado en todo programa que tienda al desarrollo agrícola, económico y social de un país.

6. EVALUACION DE PROGRAMAS:

Todo programa agrario que se emprende debe ser evaluado en sus resultados económicos y sociales.

Ha sido y es uno de nuestros problemas en la ejecución de los proyectos agrarios, el no disponer de medios ni organización suficiente para poder tener a diario, si fuese posible, una visión completa y acertada de la marcha de los programas. Debido a que los mismos son susceptibles de estancamiento, desvíos e incluso corrupción y desnaturalización, es que se hace necesaria una constante atención y vigilancia. Por otro lado, la reforma agraria requiere de un efectivo respaldo y para ello necesita producir fé y tener crédito entre la opinión nacional; esto último solo puede lograrse a través de una información veraz y sincera que la proporciona un sistema normal y permanente de evaluación continua de los pro-

gramas.

Entonces, la evaluación es la única manera de comprobar el acierto en los métodos y fórmulas de acción, de servicio y de asistencia que se están prestando. Además, ella recoge las experiencias vividas y, lleva los resultados otra vez a la investigación y el estudio, permitiendo corregir y perfeccionar las metodologías, constituyéndose así, en la mejor garantía para la buena, segura y progresiva marcha de la reforma agraria integral (12).

V.-

○ CONCLUSIONES:

- 1.- Debido a que la vida económica de Guatemala ha girado fundamentalmente alrededor de la agricultura, desde los tiempos de la conquista hasta hoy, el problema agrario siempre ha existido, condicionando así al desarrollo socio económica del país a sus exigencias.
- 2.- La serie de normas, disposiciones y legislación agraria emitidas durante el lapso de tiempo comprendido entre 1871 a 1952, no contribuyeron en lo más mínimo a la solución del problema de tenencia de la tierra por carecer de la sensibilidad social y enfoque económico que el mismo amerita.
- 3.- Con la promulgación del Decreto 900 en el año de 1952, se enfrentó decididamente el problema agrario de la nación, pues el mismo fué revestido de la sensibilidad del caso y respaldo político y financiero necesarios. Sin embargo, se desvirtuaron sus principios por la mala aplicación de que fué objeto.
- 4.- Posteriores al decreto 900 se han emitido varias leyes agrarias, que han pretendido reestructurar el sistema de tenencia de la tierra sin conseguirlo, por basarse en procedimientos a todas luces ineficaces.
- 5.- Fuera de los intentos del Decreto 900 en pro de una verdadera reforma agraria, en Guatemala todos los programas de esta naturaleza llevados a cabo, se han limitado a procesos incompletos de colonización interna.

6. - Como una consecuencia de la falta de planificación de lo actuado en materia agraria, el campesino únicamente ha sido dotado de tierra, no contando con la debida asistencia técnica, crédito suficiente y oportuno, sistemas eficientes de comercialización, obras de infraestructura indispensables, programas de educación y sanidad, etc. Por todo ésto las actuales zonas de desarrollo agrario no han rendido los resultados esperados.
7. - Limitaciones de tipo presupuestario y legal que atañen a las instituciones financieras estatales para el otorgamiento de créditos agrarios, impiden que la mayor parte de pequeños agricultores tengan acceso al mismo y, por lo tanto, no pueden adquirir los insumos agrícolas necesarios para la producción.
8. - Debido al número insuficiente de profesionales y subprofesionales de las ciencias agrícolas con que se cuenta actualmente, y a la falta de integración de esfuerzos por parte de las instituciones encargadas de impartir la asistencia técnica en el país, ésta no ha podido llegar a todos los sectores agrícolas, con la efectividad deseada.
9. - La carencia de una política definida en la estabilización de precios por parte del Estado, determina una excesiva fluctuación en los precios de los productos básicos, lo que redonda en perjuicio del productor y consumidor, favoreciendo al intermediario; si a ésto se suma la falta casi completa de sistemas de comercialización, la posición del productor se vuelve prácticamente insostenible,

vedándosele su desarrollo y por ende su participación efectiva en la economía nacional.

- 10.- Por la falta de evaluación de los programas efectuados no se pudo enmendar la serie de errores en que se incurrió al aplicarlos, y con ésto, no solo no se alcanzaron resultados más positivos, sino que se desvirtuó totalmente la función de la reforma agraria ante la opinión nacional.
- 11.- En definitiva, la reforma agraria plantea la necesidad de dotar al campesino no solo de la tierra, sino que también del crédito adecuado y oportuno, la asistencia técnica, la comercialización y distribución de los productos a fin de que esta constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

VI. -

RECOMENDACIONES:

1. - Realizar un estudio exhaustivo del contenido del Decreto 1551 o Ley de Transformación Agraria por parte del Organismo Legislativo, a fin de establecer claramente su posición ante el problema agrario nacional y su capacidad como instrumento propiciador de cambios en la tenencia de la tierra.

Definida la primera y comprobada la enorme limitación de la segunda, debe procederse a efectuar su reestructuración de acuerdo a una política agraria definida, que haga suyos los postulados de la Reforma Agraria Integral.

2. - Incrementar los actuales planes de reestructuración agraria, a fin de corregir los errores del pasado y que la reforma agraria ocupe la posición que le corresponde como base del desarrollo económico y social del país y salga de ese segundo término en que se le ha mantenido relegada.
3. - Para alcanzar resultados positivos al plazo más corto posible en la resolución del problema agrario nacional, se recomienda la formación de un Comité Coordinador de la Reforma Agraria, con participación conjunta del Instituto Nacional de Transformación Agraria con todos los Ministerios del Gobierno, a fin de aunar esfuerzos y trabajar dentro de un plan general con responsabilidades específicas.
4. - Proceder a la capacitación del mayor número posible de personal de diferentes niveles de

preparación que labora o puede laborar, con la institución de transformación agraria, para que pueda alcanzar la formación exigida por la Reforma Agraria en las diferentes ramas que su acción comprende.

- 5.- Que el Estado, a través de la Universidad y escuelas agrícolas de nivel medio, desarrolle una política de promoción con el fin de incrementar el número de estudiantes, y así dotar al país, en un futuro cercano, del número de técnicos indispensables para su desarrollo.
- 6.- Dinamizar y flexibilizar los sistemas crediticios actuales para que un mayor número de productores tengan acceso al crédito agrícola y recapitalizar a la institución financiera de la Reforma Agraria -Banco Nacional Agrario- para que pueda ampliar sus servicios.
- 7.- Las instituciones estatales encargadas de estabilizar los precios y buscar soluciones al problema de la comercialización de los productos agrícolas, como lo son respectivamente el Instituto de Fomento de la Producción y la Dirección General de Mercadeo Agropecuario, deberán actuar con planes de acción definidos y con el apoyo total del Estado, y en esta forma protejan más efectivamente los intereses de los productores y consumidores.
- 8.- El Estado deberá proporcionar al Instituto Nacional de Transformación Agraria, el apoyo político y económico suficiente para que pueda desarrollar una labor acorde con

las exigencias que plantea la solución del problema agrario nacional.

Sergio Francisco Morales Suárez.

Visto Bueno: /

Ing. Agr. Luis Felipe Escobar
Asesor.

Ing. Agr. Marco T. Urízar
Asesor.

IMPRIMASE:

Ing. Agr. René Castañeda P.
Decano.

VII. BIBLIOGRAFIA:

1. - ALERS M, MANUEL. 1962. Sociología, Introducción a su uso en Programas Agrícolas Rurales. Editorial Sic. IICA. Costa Rica.
2. - ARCE, ANTONIO M. 1963. Sociología y Desarrollo Rural. Editorial Sic. IICA, Costa Rica.
3. - COMITE INTERAMERICANO DE DESARROLLO AGRICOLA. 1965. Tenencia de la tierra y Desarrollo Socio Económico del Sector Agrícola. Guatemala, Unión Panamericana.
4. - CARRANZA, JORGE A. 1965. Análisis del Desarrollo Agrario en Guatemala, Tesis. Facultad de Agronomía. Guatemala.
5. - ESCOBAR, LUIS F. 1966. Soluciones Prácticas al Problema de la Comercialización de Granos Básicos en Guatemala. Tesis. Facultad de Agronomía. Guatemala.
6. - JIMENEZ, VICTOR. 1966. Capacitación para la Reforma Agraria Integral. Materiales de Enseñanza para Reforma Agraria No. 8. IICA-CIRA. Colombia.
7. - JIMENEZ, VICTOR. 1966. Notas sobre Reforma Agraria Integral. Mimeografiado. IICA-CIRA. Colombia.
8. - HORNE, BERNARDINO, C. 1945. Política Agraria y Regulación Económica. Editorial Losada. Segunda Edición. Argentina.

9. - INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. 1966. X Curso Internacional de Reforma Agraria. San Salvador. El Salvador.
10. - INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. 1958. Fundamentos de Extensión Agrícola. Programa de Cooperación Técnica. Segunda Edición. O.E.A. Uruguay.
11. - INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. 1964. Estadísticas Seleccionadas de América Latina. O.E.A. Costa Rica.
12. - INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. CIRA. 1963. Seminario sobre Problemas de Reforma Agraria. Campañas, Sao Paulo. Brasil.
13. - INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS, CIRA. 1963. Seminario sobre Programación y Administración de Reforma Agraria. Maracay, Venezuela.
14. - KINDLEBERGER, CHARLES. 1961. Desarrollo Económico. Mc. Graw Hill. New York.
15. - LOMBARDO HERACLIO A. 1965. Análisis de una Economía Agrícola dentro de la Meseta Central de Costa Rica. IICA. Oficina de Planeamiento. Serie Planeamiento - No. 4. Costa Rica.
16. - LLANO DE ESPINOZA, E. ENRIQUEZ DE NAVARRA. 1962. Informe sobre el Esta-

blecimiento de una nueva Ordenación Agraria en Guatemala. Tipografía Nacional Segunda Edición. Guatemala.

- 17.- MENDEZ MONTENEGRO, JULIO C. 1960. 444 años de Legislación Agraria. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Guatemala. Imprenta Universitaria. Guatemala.
- 18.- NACIONES UNIDAS. 1966. Los Métodos de Desarrollo de la Comunidad en la Colonización Agraria. Nueva York.
- 19.- OESTMANN, PETER. 1961. Problemas que confronta el Desarrollo Agrario en las Tierras Altas de Guatemala. Tesis. Facultad de Agronomía. Guatemala.
- 20.- OLSEN, H.M. 1966. Cooperativas de Agricultores. Principios y prácticas. Uteha. México.
- 21.- PAREDES MOREIRA, JOSE L. 1964. Aplicación del Decreto 900. Instituto Nacional de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad de San Carlos. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales. Guatemala.
- 22.- PAREDES MOREIRA, JOSE L. 1963. Reforma Agraria, una experiencia en Guatemala. Imprenta Universitaria. Guatemala.
- 23.- PENTONY DE VERE, E. 1964. Las Zonas Subdesarrolladas. Centro Regional de Ayuda Técnica. A.I.D. México.

24. - RAS, ROBERTO. 1965. Los Procesos Sociales del Desarrollo Económico. IICA, Oficina de Planteamiento, Serie Planteamiento No. 3. Costa Rica.
25. - SANDOVAL, LEOPOLDO V. 1963. Dos Tipos de Finca Cooperativa como Alternativa para la Reforma Agraria de Guatemala. Tesis. Facultad de Agronomía. Guatemala.
26. - SUAREZ DE CASTRO, FERNANDO. 1965. Estructuras Agrarias en la América Latina. Editorial IICA. Costa Rica.
27. - UNION PANAMERICANA. 1964. Observaciones sobre el Desarrollo Agrario en Israel. Estudios y Monografías. XIII. O.E.A. Washington.
28. - WHEELER, RICHARD Y GUERRA, GUILLERMO. 1963. Administración Rural en la Reforma Agraria. Y el desarrollo Económico. Facultad Nacional de Agronomía. Colombia.

BIBLIOTECA CENTRAL SAC
DEPOSITO LEGAL
PROHIBIDO EL PRESTAMO EXTERNO

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
BIBLIOTECA
DEPARTAMENTO DE TESIS-REFERENCIA