

JORGE RODOLFO MARTINEZ FERRATE

MEDIDAS DE POLITICA RURAL
NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA

Guatemala, agosto de 1974.

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central
Sección de Tesis

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE AGRONOMIA
GUATEMALA

MEDIDAS DE POLITICA RURAL
NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA

T E S I S

PRESENTADA A LA HONORABLE JUNTA DIRECTIVA DE
LA FACULTAD DE AGRONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA

P O R

JORGE RODOLFO MARTINEZ FERRATE
EN EL ACTO DE SU INVESTIDURA COMO

INGENIERO AGRONOMO

EN EL GRADO ACADEMICO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS AGRICOLAS

Guatemala, 1974

R
01
T(270)

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

DR. ROBERTO VALDEAVELLANO

JUNTA DIRECTIVA DE LA FACULTAD DE AGRONOMIA

Decano	Ingeniero Agrónomo	Edgar Leonel Ibarra
Vocal 1o.	Ingeniero Agrónomo	Salvador Castillo Orellana
Vocal 2o.	Ingeniero Agrónomo	Ronaldo Prado Ramírez
Vocal 3o.	Ingeniero Agrónomo	Carlos Guillermo Aldana G.
Vocal 4o.	Perito Agrónomo	Napoleón Medina
Vocal 5o.	Perito Agrónomo	Miguel Angel Carballo
Secretario	Ingeniero Agrónomo	Oswaldo Porres Grajeda

TRIBUNAL QUE PRACTICO EL EXAMEN GENERAL PRIVADO

Decano	Ingeniero Agrónomo	Eduardo D. Goyzueta
Examinador	Ingeniero Agrónomo	René Castañeda Paz
Examinador	Ingeniero Agrónomo	Héctor Murga
Examinador	Licenciado en Zootecnica	Alfredo Chacón Pazos
Secretario	Ingeniero Agrónomo	Gonzalo Armando Fletes.

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
HONORABLE TRIBUNAL EXAMINADOR**

En cumplimiento de lo estipulado en los estatutos de la Universidad de San Carlos de Guatemala previo a optar al título de INGENIERO AGRONOMO, tengo el honor de presentar a vuestra consideración el trabajo de tesis intitulado:

**MEDIDAS DE POLITICA RURAL
NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA**

Es mi intención al presentar este trabajo, de que contribuya al análisis y discusión de los verdaderos problemas fundamentales y aporte alternativas y soluciones para el desarrollo del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural. Estoy convencido de que los obstáculos principales al desarrollo de Guatemala son estructurales y ligados íntimamente a los cuatro temas que en esta tesis se examinan.

Espero que recibáis este trabajo como un intento de lograr estos objetivos.

Guatemala, 4 agosto de 1974

Guatemala, 7 de agosto de 1974

Sr. Decano de la
Facultad de Agronomía
Ing. Edgar Ibarra
Ciudad Universitaria
Ciudad de Guatemala.

Señor Decano:

En cumplimiento de la misión que me encomendara para asesorar el trabajo de tesis titulado "MEDIDAS DE POLÍTICA RURAL, NECESARIAS PARA EL DESARROLLO DE GUATEMALA", presentado por el señor Rodolfo Martínez Ferraté, me permito comunicarle que he leído y revisado detenidamente el citado trabajo y en consecuencia le expreso mi opinión, en los siguientes términos:

Las ideas contenidas en el trabajo rebasan frecuentemente la ortodoxia de muchos planteamientos sugeridos hasta el presente y ofrecen alternativas y estrategias que, de aplicarse en su conjunto, pueden ser de un gran valor si no la clave misma para el desarrollo rural de Guatemala.

El autor ha hecho un esfuerzo meritorio y extraordinario de imaginación, en que casi agota la sugerencia de medidas posibles para iniciar un proceso de cambio estructural dentro de las circunstancias de la actual situación política e histórica del país.

Reconozco que en el capítulo correspondiente a Tenencia de la Tierra, se sugieren aquellas medidas que se enmarcan en la actual Constitución de la República. Ello, obviamente, limita el enfoque del problema porque omite algunas medidas que pueden resultar indispensables para modificar la defectuosa estructura agraria. Sin embargo, en la actual situación política esa forma de ver las cosas puede ser más realista por las posibilidades de aplicación en el corto plazo. Ese planteamiento, en vez de quitarle valor le da mérito al trabajo porque ha necesitado indudablemente un gran esfuerzo encontrar y sugerir tantas medidas para modificar la estructura agraria basándose en el actual marco constitucional, elaborado precisamente con el propósito de dificultar esa modificación.

Además del mérito que el trabajo en sí mismo tiene, conlleva el de ser el resultado de un proceso de vivencia del autor con las realidades

nacionales, de un contacto permanente con la vida rural guatemalteca durante los últimos quince años, de su relación con diferentes sectores económicos, sociales y políticos de la población del país; y, como consecuencia de todo lo anterior, el resultado de un proceso de maduración de ideas que son el fruto de sus innegables inquietudes por el desarrollo de Guatemala.

Por lo anteriormente expuesto, considero que el trabajo presentado por el señor Rodolfo Martínez Ferraté, llena ampliamente los requisitos para ser aceptado como tesis de graduación profesional y recomiendo al Señor Decano que le dé su aprobación. Es más, dadas las ideas que contiene, recomiendo que sea editado por cuenta de la Facultad y que se le dé la más amplia difusión. Creo, asimismo, que la Universidad de San Carlos debería iniciar investigaciones y discusiones que profundicen más en muchas de las ideas planteadas, a efecto de que, de ponerse en práctica, no se desvirtúe el propósito de las mismas.

Al emitir en esta forma mi opinión sobre el trabajo presentado por el señor Rodolfo Martínez Ferraté, me suscribo del Señor Decano como su atento y deferente servidor,

Ing. Agr. Leopoldo Sandoval V.

Guatemala, 6 de Agosto de 1974

Señor Decano
de la Facultad de Agronomía
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria

Señor Decano

Con relación al honroso encargo que se ha dignado asignarme para que en compañía del Ing. Agr. Leopoldo Sandoval, asesore el trabajo de Tesis del Br. Rodolfo Martínez Ferraté, titulado: "Medidas de Política Rural, Necesarias para el Desarrollo de Guatemala", me permito informarle:

He tenido oportunidad de revisar el trabajo general en mención conjuntamente con el Ing. Sandoval, particularmente lo relativo a los capítulos denominados "Estímulo a un Tercer Sector de la Economía — Las Empresas de Interés social" y "Propuesta para Facilitar Crédito al Sector Rural y Marginal" por ser temas a los cuales les he dedicado particular atención por cuestiones profesionales, de estudio e investigación. Me ha sorprendido favorablemente la profundidad del tema desarrollado, con una orientación novedosa y original que plantea la alternativa más completa a un Desarrollo más armónico, responsable y sostenido para nuestro país.

El trabajo en mención no es un aporte más dentro de los diferentes estudios que se han adelantado como solución a nuestra problemática económico-social, sino que plantea soluciones viables que de aplicarse, significarán un verdadero cambio en el proceso productivo con beneficio directo a los sectores más olvidados y más necesitados.

Por estas razones y por el verdadero valor que encierra el estudio para beneficio de Guatemala, el cual será no sólo de una consulta obligada para los estudiosos sino de un reto a nuestras autoridades responsables de impulsar la política económica y social, es que me permito recomendarle para que sea aceptada y aprobada como Tesis, en la seguridad de que para la Facultad de Agronomía será de gran enriquecimiento científico y bibliográfico.

Acepte señor Decano, las muestras de mi más distinguida consideración y aprecio.

Lic. José Miguel Gaitán Alvarez

JMG/mcds.

JORGE RODOLFO MARTINEZ FERRATE

Vo. Bo.

ING. AGR. LEOPOLDO SANDOVAL VILLEDA

LIC. JOSE MIGUEL GAITAN

IMPRIMASE

ING. AGR. EDGAR LEONEL IBARRA

DECANO

RECONOCIMIENTO

Dejo constancia de mi reconocimiento a aquellas entidades y personas que me han ayudado o estimulado en la creación de los marcos conceptuales propuestos, ya sea a través de experiencias compartidas o discusiones sobre temas específicos. Quiero mencionar especialmente:

A la Fundación del Centavo y en especial a:

Sr. Willard T. Hodgson (Q.E.P.D)

Ing. Adolfo Ríos Sharp

Sr. Samuel Greene

Sr. Antonio Aycinena

A todos y cada uno de mis compañeros de trabajo

A mis asesores de Tesis:

Ing. Agr. Leopoldo Sandoval V.

Lic. José Miguel Gaytán

Al doctor Ricardo Falla (s.s.) Director del Instituto de Ciencias Político-Sociales de la Universidad Rafael Landívar

Al Lic. Gert Rosenthal, Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Al Movimiento de Reconstrucción Rural

Al Movimiento Cooperativo Nacional.

A las Instituciones de Promoción Humana y Desarrollo Comunal.

Al Consejo de Fundaciones Americanas de Desarrollo (SOLIDARIOS)

Al Servicio de Fomento de la Economía Indígena (SFEI)

Al Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad (ACCION CONJUNTA).

A la Universidad de San Carlos de Guatemala

DEDICO ESTE ACTO:

A la memoria de mi padre.

Valentín Martínez Bernaldo (Q.E.P.D.)

De quien aprendí, comprensión y tolerancia.

A mi madre: Concha Ferraté Vda. de Martínez

Ejemplo de voluntad y paciencia.

A mi esposa: Martha Soto de Martínez

Con quien cultivamos tres semillas de esperanza.

A mis hijos: Martha Guisella, Luis Rodolfo y Jorge Antonio:

Quienes vivirán en una sociedad más justa y más humana.

A mis hermanos, familiares y amigos.

DEDICO ESTE TRABAJO:

A aquellos con los que he convivido y de quienes he aprendido. A los campesinos guatemaltecos que representan la esperanza de un futuro mejor y de cuya organización y participación, depende la transformación socio-económica y el desarrollo del país.

INDICE GENERAL

A: PRESENTACION	1
B: UN ENFOQUE SOBRE GUATEMALA Y ESTE TRABAJO	3
C: CONCEPTO DE DESARROLLO	5
D: PRINCIPIOS Y CONCEPTOS EN LOS QUE SE ENMARCA ESTE TRABAJO	7
E: PLANIFICACION Y DESARROLLO NACIONAL	9
 TEMA 1: DESCENTRALIZACION, REESTRUCTURACION POLITICO-ADMINISTRATIVA Y REGIONALIZACION DEL PAIS, PARA EFECTOS DE UNA POLITICA DE DESARROLLO RURAL ORGANICA, CON PARTICIPACION DE LA POBLACION	 13
-1 INTRODUCCION:	13
-2 ESTRATEGIA:	16
-3 LA DECISION POLITICA PARA EL DESARROLLO	17
-4 LA PARTICIPACION POPULAR COMO FACTOR DE DESARROLLO	20
-5 ANTEDECENTES HISTORICOS	22
-6 CARACTERISTICAS DE LAS ALDEAS Y CASERIOS DE GUATEMALA	24
-7 LA RELACION ALDEA-MUNICIPIO	28
-8 DESCENTRALIZACION Y REESTRUCTURACION POLITICO-ADMINISTRATIVA	30
8.1 SITUACION ACTUAL DE LOS CANALES DE COORDINACION ENTRE LAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL PLAN DE DESARROLLO RURAL 1971-1975	31
8.1.1 Antes de 1970	31
8.1.2 Después de 1970	32
8.2 ENTIDADES EJECUTORAS QUE TIENEN FUNCIONES EN EL AREA RURAL O PARTICIPAN EN EL PLAN DE DESARROLLO RURAL (CUADRO No. 1)	32a
8.3 SITUACION ACTUAL DE LOS CANALES DE COMUNICACION ENTRE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES Y LA POBLACION	34
8.3.1 Organos de Ejecución de los programas de Gobierno y su acción a diferentes niveles (Cuadro No. 2)	35a
-9 PROPUESTA PARA LA CREACION DE UNA ESTRUCTURA QUE ESTIMULE LA PARTICIPACION POPULAR, DESCENTRALICE LA TOMA DE DECISIONES Y COORDINE E INTEGRE LA ACCION GUBERNAMENTAL	36
9.1 ESTRUCTURAS POLITICO-ADMINISTRATIVAS ACTUAL Y PROPUESTAS (CUADRO No. 3)	36a
9.2 ESQUEMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA PROPUESTA	36b
9.3 AUTOGOBIERNO DE LA ALDEA CENTRAL Y FORMA OBTENER CALIFICACION	37
9.3.1 Características de la Aldea Central	38
9.3.2 Servicios básicos para las Aldeas Centrales	39
9.3.3 Objetivos del Autogobierno local a nivel de Aldea Central.	39
9.4 CORPORACION MUNICIPAL	40
9.4.1 Servicios Básicos para Municipios de Tercera Categoría	41

9.4.2 Esquema de la Estructura Comunal y Municipal.	41a
9.5 COORDINADORA DEL DISTRITO	42
9.6 COORDINADORA DEPARTAMENTAL	42
9.7 COORDINADORA REGIONAL.	43
9.8 COMITE COORDINADOR DE ENTIDADES EJECUTORAS DE PROGRAMAS RURALES.	43
9.9 MINISTERIO DE ESTADO Y CONSEJO DE POLITICA RURAL	44
9.10 ORGANISMOS DE APOYO	44
9.10.1 Federación de Comunidades en Desarrollo	44
9.10.2 Fondo Nacional de Desarrollo Rural	45
9.10.3 Corporaciones Específicas	45
9.10.4 Organo Responsable del Cambio Político-Administrativo	45
9.10.4.1 Estructura Institucional del Organo Responsable del Cambio Político-Administrativo	46a
9.11 CENTROS O POLOS DE DESARROLLO A DIFERENTES NIVELES	47
-10 FORMA DE CREAR LA NUEVA ESTRUCTURA PROPUESTA	48
-11 HACIA UN MOVIMIENTO NACIONAL DE INTEGRACION Y DESARROLLO	49
-12 LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA UN PLAN DE DESARROLLO RURAL DENTRO DEL ESQUEMA PROPUESTO	50
 TEMA II: ESTIMULO A UN TERCER SECTOR DE LA ECONOMIA; LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL	 53
-1. ANTECEDENTES	53
1.1 GRUPOS DE BASE	53
1.2 MOVIMIENTO COOPERATIVO Y EMPRESAS COMUNITARIAS	57
	58
-2. SITUACION ACTUAL DE LAS AREAS DE MINIFUNDIO	60
-3 ALTERNATIVAS PARA LAS AREAS DE MINIFUNDIO	62
3.1 ALTERNATIVA I: AMPLIAR LA UNIDAD PRODUCTIVA DE LA EMPRESA	62
3.2 ALTERNATIVA II: CULTIVOS DE ALTA RENTABILIDAD	63
3.3 CONSTITUCION DE EMPRESAS AGRO-INDUSTRIALES	63
-4. REGIMEN ECONOMICO SOCIAL ACTUAL Y MARCO TEORICO S/UN REGIMEN ECONOMICO SOCIAL REFORMADO	64
4.1 SECTOR DE EMPRESAS ESTATALES	66
4.2 SECTOR DE EMPRESAS DE PROPIEDAD PRIVADA TRADICIONAL	66
4.3 SECTOR DE EMPRESAS PRIVADAS DE INTERES SOCIAL Y AUTOGESTION	66
-5. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE PLURALISTA	68
5.1 APUNTES SOBRE LAS TENDENCIAS Y FACTORES INFLUYENTES EN ALGUNAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS PARA NO TRANSFORMARSE EN COOPERATIVAS	69
-6. CONSTITUCION DE EMPRESAS DE INTERES SOCIAL	72
6.1 PRINCIPIOS	72
6.2 CARACTERISTICAS Y OBJETIVOS	72
-7 TIPOS DE EMPRESAS DE INTERES SOCIAL QUE SE PROPONEN	74
7.1 GRUPOS DE BASE	74

7.1.1 Comités	74
7.1.2 Asociaciones	74
7.1.3 Ligas Campesinas	75
7.1.4 Gremios de Artesanos	75
7.1.5 Comunidades Campesinas	75
7.2 GRUPOS PRE-EMPRESARIALES U ORGANIZACIONES EMPRESARIALES SIM- PLES	76
7.3 EMPRESAS CAMPESINAS	76
7.3.1 Cooperativas	76
7.3.2 Empresas Comunitarias Campesinas	78
7.4 INSTITUCIONES PARALELAS	79
7.4.1 Asociaciones Civiles	79
7.4.2 Fundaciones	79
7.4.3 Centrales de servicios	79
7.4.4 Centrales Agro-industriales	80
7.4.5 Consorcios Agro-industriales	80
7.4.6 Complejos Agro-industriales	80
7.4.7 Corporaciones Agro-industriales	80
7.4.8 Entidades Financieras Calificadas	81
7.5 ORGANIZACIONES DE SEGUNDO Y TERCER GRADOS	81
-8. MODELO DE UN PROGRAMA DE APOYO ESPECIFICO A LAS EMPRESAS CAM- PESINAS DE INTERES SOCIAL Y AUTOGESTION	82
8.1 PROPOSITO	82
8.2 ESTRATEGIA	83
8.3 METODOLOGIA	83
8.4 EVALUACION	83
8.5 OBJETIVOS DE CADA PROYECTO	83
8.6 ORGANIZACION DE LA EMPRESA	83
8.7 ASISTENCIA TECNICA	84
8.8 CAPACITACION	84
8.9 EVALUACION GENERAL Y CONTROL	85
8.10 FINANCIAMIENTO Y MOTIVACION	85
-9. OTRAS FORMULAS DE ESTIMULO AL TERCER SECTOR DE LA ECONOMIA PROPUESTO.	86
-10. ORGANISMOS DE APOYO	87
10.1 ORGANO RESPONSABLE DEL PROGRESO	87
10.2 FONDO DE LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL	87
10.3 FONDO ESPECIAL DE REDESCUENTOS PARA DESARROLLO SOCIAL	88
10.4 FIDEICOMISOS ESPECIFICOS	88
10.5 CONSEJO INTER-INSTITUCIONAL PARA ASISTENCIA CREDITICIA AL PE- QUEÑO PRODUCTOR.	88
10.6 COMITE COORDINADOR DE ENTIDADES EJECUTORAS	88
10.7 CONSEJO DE POLITICA RURAL	88
TEMA III: ALTERNATIVAS PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA AGRARIA DE GUATEMALA Y/O REDISTRIBUIR SU PRODUCTO DENTRO DEL MARCO DE LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA	89
-1 PREAMBULO	91
-2. ANTECEDENTES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA	94
2.1 EPOCA PREHISPANICA	94
2.2 EPOCA COLONIAL	94
2.3 EPOCA INDEPENDIENTE (Hasta 1944)	94

2.4 EPOCA CONTEMPORANEA (1944-1973)	95
-3. ESTRUCTURA AGRARIA ACTUAL	98
3.1 DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE NACIONAL (Cuadro No. 1)	98
3.2 SITUACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA	99
3.2.1 Tierra Estatal	99
3.2.1.1 Fincas Nacionales	99
3.2.1.2 Terrenos Nacionales o Baldíos	99
3.2.1.3 Tierras del Departamento de El Petén	100
3.2.2 Tierras de propiedad reconocida	101
Cuadro No. 3 Número de fincas y Superficie que cubren por tamaños	101
Cuadro No. 4 Régimen de tenencia de tierra	102
3.2.2.1 Minifundio	102
3.2.2.2 Gran Propiedad	103
3.2.3 Tierras de propiedad municipal	103
3.2.4 Tierras de propiedad comunal	103
3.2.5 Otros tipos de tenencia de la tierra y formas de trabajo	104
3.2.5.1 Arrendamiento	104
3.2.5.2 Colonato	104
3.2.5.3 Ocupación	105
3.2.5.4 Trabajadores Migratorios	105
3.2.6 Tenencia de la Tierra y oferta y demanda de trabajo por regiones	106
3.3 INTENTO DE CLASIFICACION Y DEFINICION DE LA GRAN PROPIEDAD, POR SU TIPO DE EXPLOTACION	107
3.3.1 Fincas modernas	107
3.3.2 Fincas de plantación de café de la zona Costa Sur, Centro y Oriente	107
3.3.3 Fincas de plantación de café de la zona Norte	107
3.3.4 Fincas multifamiliares tradicionales	108
3.3.5 Fincas de habitación de mozos colonos	108
3.3.6 Fincas nuevas de Izabal y el Norte	108
3.3.7 Terrenos titulados o con doble titulación pero no utilizados	108
-4. ANALISIS DEL MARCO PROPORCIONADO POR LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA	109
4.1 CONCEPTOS GENERALES	109
4.2 EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EXPROPIACION	110
4.3 IMPOSICION A LA TIERRA OCIOSA	113
4.4 REDISTRIBUCION DEL INGRESO	113
-5 ALTERNATIVAS DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA AGRARIA Y/O REDISTRIBUIR SU PRODUCTO	115
5.1 IMPUESTO SOBRE TIERRAS OCIOSAS	115
5.1.1 Concepto de impuesto sobre tierras ociosas	115
5.1.2 Requisitos para su aplicación	115
5.1.3 Obstáculos al sistema impositivo sobre tierras ociosas	116
5.2 OTRAS ALTERNATIVAS PARA IMPUESTOS SOBRE PROPIEDAD RAIZ, TIERRAS INSUFICIENTEMENTE UTILIZADAS, ERIALES Y LATIFUNDIOS.	116
5.2.1 Valoración Automática	116
5.2.2 Pagos impositivos adicionales por utilización insuficiente	116
5.2.3 Impuesto territorial progresivo en relación al tamaño y/o valor de la finca	116
5.2.4 Impuesto sobre valor baldío de la tierra	117
5.2.5 Impuesto gradual	117
5.2.6 Impuesto progresivo sobre producción potencial o renta de la tierra	118
5.3 EXPROPIACION Y DISTRIBUCION DE TIERRAS	118
5.3.1 Expropiación de tierras ociosas	119

5.3.2 Expropiación de terrenos en que se desarrollan obras estatales de interés público o interés general.	119
5.3.3 Expropiación por interés público	120
5.4 MARCO LEGAL PARA UN PROCESO VOLUNTARIO DE REDISTRIBUCION DE TIERRAS	120
5.5 CONCENTRACION Y/O REAGRUPAMIENTO DE MINIFUNDIOS Y PARCELAS INDIVIDUALES	122
5.5.1 Organización de empresas campesinas o empresas de interés social	122
5.5.2 Arrendamiento de los terrenos de los minifundistas	122
5.5.3 Reestructuración de los parcelamientos actuales	123
5.5.4 Subsidio de alimentos y granos, para estimular empresas de cultivos permanentes	124
5.5.5 Asociaciones de pequeños productores de café.	124
5.6 REDISTRIBUCION DE INGRESOS A TRAVES DE AUMENTOS DE SALARIOS	125
5.7 POLITICA FISCAL	125
5.7.1 Impuesto a la exportación de productos agrícolas	126
5.7.2 Impuesto a la importación de productos suntuarios	126
5.7.3 Aumento al impuesto sobre la renta	126
5.7.4 Fondo nacional de granos básicos. Siembra obligatoria y/o impuestos	127
5.8 COLONIZACION DE LA FAJA TRANSVERSAL DE LA ZONA NORTE Y EL PETEN Y SU INTEGRACION AL ALTIPLANO OCCIDENTAL, ORIENTAL Y NORTE	127
5.8.1 Política para la faja transversal de la zona norte	128
5.8.2 Política para El Petén	128
5.8.3 Discusion	130
5.9 REESTRUCTURACION DE LAS FINCAS COOPERATIVAS, FEDERACION DE ESTAS EMPRESAS	131
5.10 OTRAS MEDIDAS	132
5.10.1 Arrendamiento prorrogado y congelación de renta	132
5.10.2 Participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa	132
5.10.3 Inscripción y legalización de tierras	133
5.10.4 Distribución en arrendamiento de las áreas marítimas y otras	133
5.10.5 Cinturón verde alrededor de la ciudad de Guatemala y otras ciudades	134
5.10.6 Adquisición y distribución de las fincas y terrenos embargados por Bancos del Sistema	135
5.10.7 Adquisición de fincas de habitación de colonos	135
5.10.8 Las alternativas en las áreas de riego y drenaje	136
5.10.8.1 En las obras ya realizadas	136
5.10.8.2 En las nuevas areas de riego	136
-6 DETENCION INMEDIATA DE LOS PROCESOS DE REVERSION	137
6.1 VENTA DE PARCELAS EN PARCELAMIENTOS AGRARIOS	137
6.2 LA TITULACION DEL NORTE Y OCUPACION POR CAMPESINOS	137
6.3 LA COLONIZACION DE EL PETEN	138
6.4 LA SIERRA DE LAS MINAS Y OTROS	138
6.5 LA ENTREGA DE AREAS DE RESERVA MARITIMA Y OTROS	138
6.6 LA VENTA DE TIERRAS MUNICIPALES	138
6.7 LAS AREAS DE RIEGO Y DRENAJE	139

-7 POLITICA HACIA LA MEDIANA Y GRAN PROPIEDAD	140
7.1 POLITICA HACIA LA MEDIANA PROPIEDAD	140
7.2 POLITICA HACIA LA GRANDE PROPIEDAD	140
7.2.1 Fincas modernas	141
7.2.2 Fincas de plantación de café en general	141
7.2.3 Fincas multifamiliares tradicionales	142
7.2.4 Fincas de habitación de mozos colonos	143
7.2.5 Fincas nuevas de Izabal y el Norte	143
7.2.6 Terrenos titulados o con doble titulación pero no utilizados	143
-8 ORGANISMO RESPONSABLE DEL PROGRAMA	144
8.1 ATRIBUCIONES	144
8.2 SITUACION INSTITUCIONAL	144
-9 DISCUSION FINAL DEL TEMA	146
TEMA IV	
PROPUESTA PARA FACILITAR CREDITO AL SECTOR RÚRAL Y MARGINADO	149
-1 INTRODUCCION	149
-2 ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES	150
-3 SITUACION ACTUAL	154
3.1 RECURSOS FINANCIEROS POR GRUPOS DE BANCOS	154
3.2 LIQUIDEZ Y CAPACIDAD PARA INVERTIR DEL SISTEMA BANCARIO	155
Cuadro No. 2 Liquidez del Sistema Bancario al 29 de febrero de 1972-	155
Cuadro No. 3 Capacidad para Invertir de los Bancos del Sistema 1970-	
1971 y 1972	156
3.3 CAPTACION DE AHORRO Y MERCADO POTENCIAL	157
Cuadro No. 4 Servicio Real y Potencial de Ahorro	158
3.4 CARTERA CREDITICIA DE LOS BANCOS DEL SISTEMA POR DESTINO	159
Cuadro No. 5 Cartera Crediticia de los Bancos del Sistema por destino	
comparados años 1962, 1970 y 1971	159
3.5 CREDITO POR DESTINO EN AGRICULTURA Y GANADERIA	159
Cuadro No. 6a. Créditos a la Agricultura, por destinos años 1970	159
Cuadro No. 6b. Crédito a la Ganadería año 1970	160
3.6 NUMERO Y MONTO DE LOS PRESTAMOS NUEVOS	160
Cuadro No. 7 Número y monto de los préstamos menores cancelados por	
el Sistema Bancario Nacional en 1970 y 1971	160
3.7 PROMEDIOS DE LOS PRESTAMOS	160
Cuadro No. 8 Promedio de los Préstamos concedidos por el Sistema Ban-	
cario Nacional año 1970	161
3.8 DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PRESTAMOS	161
Cuadro No. 9 Distribución Geográfica de los Préstamos otorgados por las	
oficinas centrales, sucursales y Agencias Bancarias durante 1969 y 1970	162
-4 DECISION NECESARIA Y FACTORES LIMITANTES	163
5. EXPERIENCIAS ANTERIORES DE DOS PROYECTOS DE CREDITO A SEC-	
TORES MARGINADOS	164
5.1. UN PROGRAMA CON PROBLEMAS: LA LEY DE FOMENTO DE LA PE-	
QUEÑA EMPRESA	164

5.2 RESULTADOS DE UN PROGRAMA PILOTO	165
5.2 La Fundación del Centavo	165
5.2.1.1 Aspectos Generales	165
5.2.1.2 Objetivos	165
5.2.1.3 Historia Financiera	166
 Cuadro No. 10 Cartera Acumulada de Préstamos otorgados por la Fundación del Centavo al año 1973 por destino, monto y No. de beneficiarios	166
 -6 NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR EL CREDITO PARA QUE LLEGUE A SECTORES PRODUCTIVOS MARGINALES	168
6.1 JUSTIFICACION	168
Cuadro No. 11 Distribución de Ingresos por estratos de población	168
6.2 SECTORES BENEFICIARIOS POTENCIALES	169
6.3 REQUISITOS Y CRITERIOS PARA CONCEDER CREDITOS	170
6.4 DESTINOS PROBABLES DE LOS CREDITOS	170
 -7 PROPUESTA DE UN PROGRAMA PARA POPULARIZACION DE CREDITOS	172
7.1 ALTERNATIVA I: "REDESCUENTO A ENTIDADES FINANCIERAS CALIFICADAS"	172
7.2 ALTERNATIVA II: "REASEGURO DEL CREDITO CONCEDIDO AL SECTOR MARGINADO"	173
7.2.1 Operación Financiera del Reaseguro Propuesto	174
7.3 ALTERNATIVA III FIDEICOMISOS ESPECIFICOS	174
7.4 ALTERNATIVA IV BANCO DE LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL	175
7.5 ALTERNATIVA V ASIMILACION DE ENTIDADES INTERMEDIAS A BANCOS COMERCIALES, HIPOTECARIOS Y DE DESARROLLO	175
7.6 OTROS MECANISMOS PARA MEJORAR EL CREDITO A LOS MARGINADOS	176
7.6.1 Sistema de Redistribución Voluntaria de tierra	176
7.6.2 Fondo de Desarrollo Ganadero	176
7.6.3 Crédito en los Mercados y a pequeños comerciantes	176
7.6.4 Crédito para participación de los trabajadores en los beneficios de las empresas	177
7.6.4.1 Esquema del mecanismo de participación de los trabajadores como accionistas de la empresa	177
 -8 PROPUESTA DE LOS CRITERIOS, Y NORMAS OPERATIVAS DE CREDITO PARA SECTORES MARGINADOS	180
8.1 CRITERIO DE BENEFICIO	180
8.2 CRITERIO DE EVALUACION	180
8.3 CONDICIONES PARA OTORGAR PRESTAMOS A AREAS RURALES	180
8.4 CONDICIONES PARA OTORGAR PRESTAMOS A AREAS URBANAS	181
8.5 PROCEDIMIENTOS PARA OTORGAR PRESTAMOS	181
8.6 ASISTENCIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA	181
 -9 DISPONIBILIDAD DE RECURSOS Y ASISTENCIA TECNICA	182
9.1 DE LOS BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS CALIFICADAS	182
9.1.1 De sus recursos	182
9.1.1.1 Recursos Propios	182
9.1.1.2 Depósitos	182
9.1.2 De Préstamos Externos	182

9.1.3 De Capital y Reservas de Capital	183
9.2 DE LA BANCA CENTRAL POR ADELANTOS Y REDESCUENTOS	183
9.3 DEL FONDO ESPECIAL DE REDESCUENTO PARA DESARROLLO SOCIAL QUE SE PROPONEN	183
9.4 FONDOS DE FIDEICOMISOS ESPECIALES DEL GOBIERNO	184
9.5 PROPUESTA PARA CREAR CONSEJO INTER-INSTITUCIONAL DE ASISTENCIA AL PEQUEÑO PRODUCTOR	184
-10. CAPTACION DE AHORRO	185
10.1 JUSTIFICACION	185
10.2 ALTERNATIVAS PARA INSTITUCIONALIZAR SISTEMAS DE AHORRO	186
10.2.1 UTILIZACION DE LAS ENTIDADES FINANCIERAS CALIFICADAS DE AHORRO	186
10.2.2 Ahorro Postal	187
10.2.3 Utilización de las Agencias de las Tesorerías Municipales	187
-11. DISCUSION FINAL DEL TEMA	188
ANEXO No. 1: GUATEMALA/1974.- ALGUNOS DATOS Y COMENTARIOS ACTUALIZADOS	195
ANEXO No. 2: ESQUEMA DE ESTRATIFICACION SOCIAL DE GUATEMALA	197
ANEXO No. 3: ANALISIS DE LA OPINION DEL GUATEMALTECO RURAL	202
ANEXO No. 4: ANTEPROYECTO DE DESARROLLO DENTRO DEL ESQUEMA PROPUESTO PARA UN MUNICIPIO Y SUS ALDEAS CENTRALES. MUNICIPIO DE MATAQUESCUINTLA.	204
ANEXO No. 5: ETAPAS EN UN PROGRAMA DE REDISTRIBUCION VOLUNTARIA DE TIERRAS	211
ANEXO No. 6: FONDO DE DESARROLLO GANADERO.- OPERACION	213

ADVERTENCIAS:

1. Los 4 temas que conforman este trabajo aunque son parte de una estrategia de política rural orgánica, están ligados entre sí y fueron analizados conjuntamente, se presentan en forma de temas separados, tratando de incluir todo el material, información y propuestas que pudieran servir de base de discusión a grupos sectoriales diferentes. También influye en su separación, el interés, del autor en ampliarlos posteriormente para publicarlos en forma separada.
2. Los anexos que se presentan al final tienen por objetivos:
 - a)

Ampliar la información sobre la realidad rural y social guatemalteca, para quienes estén poco familiarizados con ella o para quienes quieran tener material de discusión al respecto.
 - b)

Presentar modelos o marcos operativos sobre las propuestas que se incluyen en los temas desarrollados, que puedan ampliar o aclarar los mismos.

Para una mejor interpretación de este trabajo y aclarar muchos aspectos del planteamiento básico se recomienda revisar los mismos.
3. En este trabajo se encontrarán pocas citas bibliográficas y no se señala los números de páginas que se utilizaron, debido a que el material fue consultado o leído en el transcurso de los últimos años con objetivos variados. Se incluye en la bibliografía todo aquel material que influyó para formar o aclarar el marco conceptual propuesto o proporcionar diversa información requerida.
4. Solo el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en este trabajo.

A. PRESENTACION.

Originalmente fue mi intención presentar como trabajo de tesis el referente a las alternativas para modificar las estructura agraria de Guatemala, puesto que varios autores consideran que los defectos de esta estructura son la causa fundamental de subdesarrollo nacional. Al analizar este problema, que se expone como tema No. III, llegué a la conclusión de que otros factores también estaban incidiendo en el subdesarrollo nacional y que las soluciones y acciones deberían estudiarse en conjunto. Por ello amplí el análisis, encontrando que los cuatro temas en que se divide el trabajo son los fundamentales para el desarrollo del país y que deben afrontarse en forma conjunta y orgánica.

Algunas de las recomendaciones que se proponen provienen de conferencias, seminarios o trabajos que en forma aislada he presentado anteriormente. En el año 1961, aborde el problema de la estructura agraria del país, en 1966 presenté un proyecto de ley para el cambio político administrativo del país, en 1971 preparé para el Instituto de Ciencias Político-sociales de la Universidad Rafael Landívar un trabajo sobre crédito agrícola, en 1972 presenté a la Fundación del Centavo un proyecto para un programa de Redistribución Voluntaria de Tierra, y en febrero de 1974 desarrollé el referente a la creación de un Tercer Sector de la Economía.

Los trabajos anteriores eran específicos y no analizaban en su conjunto, toda la problemática rural y no fue sino hasta 1973 y 1974 que hice un esfuerzo para el estudio analítico de todas las variables y alternativas que se presentaban para resolver la problemática del desarrollo rural de Guatemala.

Originalmente, cuando planifiqué la elaboración de este trabajo, incluí el estudio de otras medidas como son: transferencia de tecnología, capacitación de personal y dirigentes y política sobre los recursos naturales del país pues pensaba que tenían igual importancia a los temas tratados, pero después de analizada la problemática rural en su conjunto llegué a la conclusión de que estos tres últimos temas que son eminentemente técnicos, serán importantes solamente después de que se hayan adoptado las medidas correspondientes que se relacionan a los cuatro temas propuestos, por lo que fueron eliminados en el desarrollo del trabajo.

Quiero hacer finalmente especial mención a la oportunidad que el Lic. Gert Rosenthal Secretario General del Consejo Nacional de Planificación Económica me dió, para que los borradores preliminares de los cuatro temas de este trabajo, fueran presentados en el Consejo Nacional de Planificación Económica, para que pudieran ser utilizados como elementos de discusión en los diferentes grupos que trabajan en el próximo Plan Nacional

de Desarrollo. Personalmente, tuve la oportunidad de participar en algunas de las discusiones del grupo de trabajo que abordó lo referente a los aspectos de cambio y modificación de la estructura agraria.

B. UN ENFOQUE SOBRE GUATEMALA Y ESTE TRABAJO.

Guatemala es un país con 18 grupos étnicos, desintegrada social, cultural y administrativamente. Es un país con multitud de zonas ecológicas, variedad de climas, suelos, luminosidad solar, altitud sobre el nivel del mar, distribución y cantidad de lluvias, etc., lo que lo hace un país multifacético.

El medio influye en el habitante, por lo que además de la variable étnica y cultural, hay un variable social de actitud y expresión por zonas, unida a las conocidas contradicciones por la estructura de clases.

Por las razones anteriores las soluciones a los diferentes problemas deben obligadamente ser planteados con un enfoque pluralista, regional y local y de acuerdo a los valores y cultura de los sujetos del planteamiento, quienes además deben participar en las diferentes acciones que se desarrollen en su beneficio. Por otro lado debe tenderse a una integración social, cultural y geográfica, estimulando la creación de una lealtad nacional o sentimiento de pertenencia a Guatemala como nación.

El enfoque pluralista, regional y local, no debe ser hecho solo con criterios operacionales, sino con criterios "estructurales y de participación". Quiere esto decir que deben institucionalizarse los mecanismos y canales de expresión de los diferentes grupos de la comunidad nacional, que a su vez sirvan para llevar coordinadamente a esos niveles, la acción estatal.

El Estado y su administración debería ser la expresión arbitral de los intereses de los diferentes grupos y no la expresión de los grupos dominantes, para ello debe tomar decisiones que comprometan los actos de unos y afecten la vida de otros.

Este trabajo pretende presentar un marco general, para una reorientación y reconstrucción económica y social como una expresión de justicia y con objetivos de Desarrollo y mejoramiento de la calidad de vida, a través de cambios estructurales y político-administrativos y creación de un sector popular organizado de la población que llegue a poseer y controlar parte importante de los medios de producción. Intenta que en el futuro se refleje la verdadera aspiración de los marginados dentro de una estructura institucionalizada, que estimule y permite cambios, dentro de un proceso ordenado. Trata de institucionalizar la participación de los campesinos y marginados en la toma de decisiones que lo afectan, en el proceso económico y en la resolución de los problemas de su comunidad.

Plantea medidas para revertir el proceso de marginalización y proletarianización campesina que se está desarrollando.

Intenta presentar un marco de desarrollo rural en que todos sus elementos y componentes estén inter relacionados e integrados en

una perspectiva armónica y en que cada ser humano pueda trabajar en su propio bienestar, según sus aspiraciones, en un contexto comunitario con posibilidad de modificar e influir en la realidad circundante.

Hace énfasis en la necesidad del cambio de la tenencia de la tierra aplicada de acuerdo a la cultura del país y a la viabilidad política del momento.

Pone de relieve la gran importancia que tiene la creación de una nueva estructura global para el país, tanto político-administrativa como económica y social. Este cambio estructural requiere un marco conceptual correcto y un conocimiento completo de la realidad del país para su aplicación, pues de eso depende que las acciones puedan tener un resultado final de gran trascendencia que liberen algunas formas de dependencia, al permitir el surgimiento de grupos populares de presión e interés que continuamente estarán llegando a conflictos y de acuerdo con otros grupos sociales

El propósito de este trabajo no es sólo recomendar que el Estado ejecute programas, sino principalmente proponer que el Estado cree un marco general institucionalizado que libere las fuerzas, aspiraciones y creatividad de la sociedad guatemalteca.

Lo que se propone es la generación de un proceso político-económico diferente y no un plan de desarrollo, en el que las medidas más importantes son las del cambio político-administrativo y la de apoyo a un tercer sector de la economía. Los procesos de cambio en la estructura de tenencia de la tierra y popularización del crédito son propuestos de acuerdo a la realidad del momento pero deberán ser replanteados en cuanto exista una gran parte de la población organizada que facilite el proceso.

C. CONCEPTO DE DESARROLLO.

Como este trabajo es sobre Desarrollo y continuamente se usa este término es indispensable tener clara la conceptualización del mismo. Por ello he aceptado como válida aquella conceptualización que me parece más correcta dentro de todas las que he podido consultar y que se han emitido hasta el presente. Ella tiene además la ventaja de haber sido aceptada por los gobiernos de los países americanos en varias reuniones internacionales y la he tomado de la Revista Desarrollo Rural en las Américas, Vol II No. 3 del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (40).

Dice así:

1. "Desarrollo no quiere decir solamente crecimiento económico con finalidad restringida al aumento cuantitativo de la capacidad de producción. Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido muchas veces que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas

Para ello el desarrollo en América Latina debe ser abordado como un proceso de cambio estructural que implica modificaciones tanto en la producción como en las instituciones y requiere la participación creadora de todo el pueblo".

- 2' "Conviene aclarar, por lo tanto, que las estrategias que se preocupan sólo de una modernización tecnológica sin cambios estructurales, limitan el desarrollo a sólo una de sus dimensiones y acaban por perder su eficacia, incluso en cuanto a cambio tecnológico, llevando a una situación de estancamiento y por ende de conservación de la sociedad tradicional. De hecho, si la modernización tecnológica no va acompañada o precedida por una transformación social, puede convertirse en un factor negativo para el desarrollo, considerando como un proceso de promoción humana de toda la población. El progreso técnico sin la reforma estructural, conduce a un tipo de crecimiento sin justicia social, lo que implica la represión de los grupos no privilegiados cuando estos pretenden ejercer su poder social. Esto está en abierta contradicción con pronunciamientos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano".

Es necesario dejar claro este concepto porque muchas veces hemos escuchado que Desarrollo quiere decir la construcción de obras de infraestructura; la construcción de grandes edificios en las ciudades, el establecimiento de

industrias, el aumento del comercio exterior o muchas otras concepciones parciales.

En consonancia con el concepto enunciado en los párrafos precedentes, que fuera formulado originalmente por un grupo de expertos del IICA y de la FAO, yo he sostenido una conceptualización que se puede tachar de simplista y que consiste en preguntar: ¿Están menos frustrados los campesinos y marginados? ¿Tienen alguna esperanza?

Si estas respuestas, analizadas por medio de encuestas, fueran positivas, indica que estamos en un proceso de desarrollo. Este es un criterio que se usa ya en otros países; medir el desarrollo por lo que pase al hombre marginado, medir la importancia de los planes y programas en tanto ayuden a mejorar al campesino, al obrero y al hombre marginado.

He llegado a defender el concepto antes expuesto después de años de trabajo en relación con aldeas. Cada vez que vuelvo a visitar una de ellas he sentido la diferencia de oportunidades entre el grupo campesino de mis amigos con los que conviví y otros grupos sociales, lo cual ha sido la razón principal que me ha llevado a convencer de que el desarrollo, en estos términos, solo se logrará cuando se tomen las medidas políticas adecuadas, puesto que el trabajo técnico y administrativo solo es útil en tanto el marco político y conceptual sea correcto.

D. OTROS PRINCIPIOS Y CONCEPTOS EN LOS QUE SE ENMARCA ESTE TRABAJO.

La estrategia para el desarrollo de un país debe delinearse y aplicarse dentro de la situación real, en la que existen problemas de recursos humanos y técnicos, limitaciones financieras y parametros políticos. Dentro del país subsisten diferentes grupos humanos entre los cuales hay contradicciones, lucha o conflicto de intereses, sean estos legítimos o no.

Aunque no hay que ser dogmático, todo programa, plan de desarrollo o medidas de política general que afectan a la población de un país, deberían darse dentro de un marco ideológico general. Las alternativas que en este trabajo se discutirán, o analizarán y las medidas que se recomiendan están basadas en principios generales y conceptos que utilizan en el desarrollo del trabajo a través de los términos que a continuación se enuncian:

Desarrollo El concepto aceptado, fue expuesto anteriormente

Integración: Se entenderá aquel proceso que promueva una consciente y activa incorporación de individuos o grupos marginados a la sociedad global. Conlleva un concepto de participación en la vida social, económica y política para la formación de una cultura nacional. Es el paso de una sociedad en conflicto de cultura, etnias, lengua, religión, tradiciones y clases sociales, hacia una sociedad en que se aceptan y respetan los diferentes valores culturales y religiosos, así como sus tradiciones, y lengua, dando a todos iguales oportunidad de ascenso social.

Participación: No dese ser un concepto de "participación formal", sino un concepto de activa y diaria gestión social, económica y política y debe expresarse a través de organizaciones de intereses comunes, empresas de autogestión, autogobierno a diferentes niveles, asociaciones populares, sindicatos, gremios, etc.

Igualdad de oportunidades:

Todos los hombres, pobres o ricos, débiles o poderosos, cualquiera sea su raza o religión son ciudadanos con iguales derechos, para los cuales debe crearse estructuras sociales, económicas, políticas y culturales en las que sea posible la igualdad de oportunidades.

Libertad Individual:

La libertad humana no debe ser anulada bajo el pretexto de mantener el orden establecido. No debe permitirse estructuras que la restrinjan y en especial la vida humana debe ser respetada como valor absoluto. La violencia debe ser combatida como elemento que restringe la libertad individual.

Dignidad Humana:

Deben ser respetados todos los valores individuales, credos, convicciones personales y debe evitarse todas las acciones o propuestas que conculquen la dignidad del hombre.

La Sociedad Nacional:

Está compuesta por todos los hombres y mujeres que conviven en el territorio del país. Los ciudadanos del país delegan su autoridad en un poder constituido que debe impulsar una obra de mejoramiento colectivo, realizado con espíritu de justicia y fraternidad.

La Sociedad Nacional actual no es justa y de ello se deriva la violencia. Se mantiene cierta represión con el pretexto de mantener el orden establecido.

Redistribución de la Riqueza:

Para que la libertad del hombre y su familia sea plena, deben existir bienes privados, personales y familiares que le aseguren una vida digna e independiente del estado. Sin embargo debe desestimularse una acumulación tal de bienes, por una o varias personas, cuando ello prive a los demás de la oportunidad de mejorar su vida.

Un hombre solo no podría obtener beneficios sin el apoyo de la sociedad, por lo que la propiedad privada debe tener también por objetivo el beneficio social.

Por todo ello es urgente impulsar con criterio pragmático y conocimiento de la realidad nacional, programas de redistribución de la riqueza, especialmente del futuro ingreso.

E. PLANIFICACION Y DESARROLLO NACIONAL.

El párrafo inicial contenido en el Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 hace énfasis en que el mismo constituye "un esfuerzo deliberado, permanente y premeditado para impulsar el desarrollo nacional." Es indudable que no pueda haber desarrollo acelerado sin una planificación para alcanzar ese desarrollo y sin la decisión política de implementarlo. El Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, aun con las deficiencias que pueda tener, constituye sin lugar a dudas el esfuerzo más consistente realizado hasta la fecha para programar las medidas necesarias para impulsar el desarrollo nacional. Este plan aunque fue elaborado durante la administración del presidente Méndez Montenegro contó con la aprobación y apoyo total del Gobierno del general Carlos Arana Osorio y continúa con el apoyo del actual gobierno, lo cual implica un reconocimiento a la necesidad de la planificación para alcanzar el máximo resultado en el menor tiempo y al menor costo posible. Es de singular importancia dentro del Plan Nacional de Desarrollo, la parte denominada "Plan de Desarrollo Rural" que trata de implementar un sistema de apoyo para el desarrollo de 400,000 campesinos guatemaltecos.

Este primer esfuerzo de planificación está adaptado, según afirma el documento, a las características del país. Vale la pena señalar que uno de los puntos débiles, que ojalá se corrija en el siguiente plan, se refiere a no contemplar la creación de las estructuras e instrumentos necesarios para lograr la participación de los diferentes sectores de la población que componen nuestro país. Al fin y al cabo es el hombre el objeto y sujeto del desarrollo.

Sería deseable también que en el próximo Plan de Desarrollo se abandone la influencia que tiene el actual de la teoría del crecimiento económico cuyo objetivo principal es la obtención de determinado nivel de renta, para introducir criterios más humanistas que incluyan una mejor distribución de esa renta y los cambios de estructura indispensables para lograrlo.

Creo que hasta ahora uno de los conflictos principales ha sido dar mayor prioridad al desarrollo económico que al social, lo que ha constituido una fuente de tensiones cuyos resultados estamos viviendo.

Este proceso de desarrollo integral deberá involucrar la idea de "globalidad" con una consideración del hombre no solo como objetivo final del desarrollo sino como sujeto esencial del mismo.

Las características del Desarrollo de Guatemala, según documentos del Consejo Nacional de Planificación Económica contenido en una publicación del IICA (15) pueden resumirse en:

—**Estructura productiva:** El sector primario sigue constituyendo la medula del proceso nacional, por lo que persisten los esfuerzos para impulsar el Desarrollo industrial.

- **Ocupación:** Persiste la insuficiencia de empleo.
- **Comercio Exterior:** Se ha superado parcialmente el monocultivismo y se han diversificado los productos y mercados en relación a la década del 50.
- **Distribución del ingreso:** Sigue caracterizandose por ser poco uniforme y son necesarios cambios estructurales..
- **Papel del sector público:** Ha sido dotado de mayores recursos financieros y se generaliza la aceptación de que debe ser el mayor responsable en la promoción del desarrollo*

Una conclusión personal a priori sería el de que no se han superado muchos problemas debido a las fallas derivadas de la falta de decisión para afrontar los problemas estructurales esbozados en el presente trabajo y el de que la planificación es indispensable para el desarrollo puesto que el llamado libre juego del mercado y los sistemas de ajuste automático de la competencia, no son suficientes para alcanzarlo. Por otro lado no creo que la plena intervención de un estado sub-desarrollado y burocratizado, reflejo de nuestro propio sub-desarrollo, en el cual los intereses políticos de los grupos dominantes imperan y juegan con una posible planificación centralizada, elaborada desde arriba, pueda impulsar el desarrollo. Creo que en Guatemala necesitamos un enfoque y sistema pluralista, en que exista la intervención del Estado y el estímulo a la capacidad empresarial y flexibilidad operativa del sector privado, pero en el que también se fortalezca un Tercer Sector de la Economía conformado por las cooperativas, fundaciones, empresas comunitarias, asociaciones, comités, empresas campesinas, , etc. Este sector debe tener la flexibilidad operativa del sector privado pero con una distribución justa de los excedentes generados en las empresas. Ese Sector ya está surgiendo en Guatemala, No hay comunidad, aldea o región que no tenga asociaciones, cooperativas, comités u otro tipo de organizaciones que busque su propia mejoría y que está conformando el embrión que podrá resolver muchos de los problemas de cambio y desarrollo imperante en el país. Este cambio debe realizarse con la activa participación de estos grupos, que expondrán sus necesidades o influirán en la planificación, y presionarán para activar aquellas soluciones que sean propuestas por ellos.

Yo creo que la combinación de las acciones del sector público, la empresa privada tradicional y este Tercer Sector de la Economía pueden ser la clave para alcanzar el desarrollo económico y social que todos esperamos.

Lo anterior debe ir unido, a un cambio político-administrativo del país, que permita la participación popular a todos los niveles, a una redistribución de los medios de producción y de su

(*) Se sugiere leer el anexo No. 1.

producto para disminuir las grandes diferencias económicas y sociales que prevalecen en la actualidad.

Puede concluirse que en los últimos 20 años ha habido en Guatemala muy poco desarrollo. Lo realizado en materia de planificación también muy poco antes de 1968. Reconozco que el plan de Desarrollo 1971-1975 constituye el primer esfuerzo serio de planificación que nos da una esperanza para el futuro. Espero que las deficiencias del mismo, en cuanto a participación popular, a cambios de la estructura política-administrativa, de tenencia de la tierra y a detectar las necesidades sentidas de la gente serán corregidas en el próximo plan. Si esto ocurre, existe la esperanza de iniciar un Movimiento Nacional de Integración y Desarrollo que no tome en cuenta prejuicios ideológicos lo cual solo nos ha llevado a la violencia y a la confusión actual.*

(*) Para una mejor interpretación se acompañan varios anexos, al final de este trabajo, que se recomienda revisar.

TEMA I

**DESCENTRALIZACION, REESTRUCTURACION
POLITICO-ADMINISTRATIVA Y REGIONALIZACION
DEL PAIS, PARA EFECTOS DE UNA POLITICA DE
DESARROLLO RURAL ORGANICA, CON PARTICIPACION
DE LA POBLACION**

TEMA I
DESCENTRALIZACION, REESTRUCTURACION
POLITICO-ADMINISTRATIVA Y REGIONALIZACION
DEL PAIS, PARA EFECTOS DE UNA POLITICA DE
DESARROLLO RURAL ORGANICA, CON PARTICIPACION
DE LA POBLACION

1. INTRODUCCION.

- a) Es necesario aceptar de que no puede haber desarrollo sin un programa y estructura para alcanzarló y que el mismo debe contemplar la participación de todos los sectores sociales y el aprovechamiento al máximo de los recursos naturales y humanos del país. Como consecuencia de ese programa debe iniciarse una acción para el desarrollo.
- b) El sub-desarrollo del país es una condición que proviene primordialmente de la falta de participación de los sectores marginados, compuestos en su mayor parte, por habitantes del área rural, por ciudadanos en edad de producir y con potencialidad de hacerlo, pero quienes no posean los recursos físicos, financieros y técnicos, ni la organización y estructura necesaria para obtenerlos.
- c) El mal aprovechamiento de los recursos del país tiene su origen en una defectuosa estructura socio-económica, y en la falta de programas, organización, y acción, efectiva, coordinada e integrada.
- d) A estos sectores marginados, ha llegado, por medio de los medios modernos de comunicación, principalmente la radio, y a través de la acción de diversas instituciones, los conceptos sobre derechos humanos, el conocimiento de que existen mejores condiciones de vida de la que ellos gozan y la convicción de que la explotación, falta de oportunidad y de justicia, proviene de una defectuosa estructura social y de la forma en que están distribuidos los recursos productivos.

Esta toma de conciencia de las masas, que las hace pasar de un estado de "pobreza con conformismo" a un estado de "pobreza con deseo de cambio" puede ser aprovechada con fines de agitación social y política o puede también y esto con mayor dificultad dentro de un marco de libertad, aprovecharse para impulsar su propio mejoramiento logrando al mismo tiempo formar hombres con conciencia de su propia valía y seguridad para desenvolverse en un sistema que permita mayor igualdad de oportunidades.

- e) Lo anterior no se puede lograr con una ideología o doctrina vaga, ni con acciones esporádicas. Se necesita actuar con base en una ideología del desarrollo, con programas integrales y con apoyo popular, para lograr sentar las bases de un "cambio continuo hacia el desarrollo", la evolución a una estructura más justa que permita mayor oportunidad a

todos los ciudadanos y el estímulo a ciertos cambios estructurales sin violencia, manteniendo la libertad individual y el respeto a los derechos humanos.

- f) Generalmente se escucha que sub-desarrollo significa, renta y productividad baja, carencia de industria, de obras de infraestructura, de educación, mala distribución de la propiedad, en fin, que sub-desarrollo significa pobreza, y se busca atacar esos males con programas específicos y esporádicos, sin ponerse a pensar que esa situación es el resultado de un **obsoleto mecanismo de interdependencia de los grupos y sectores sociales, una defectuosa estructura económica y social y una deficiente organización administrativa.**

Por lo tanto es necesario, como primera etapa, crear las condiciones para que surja una nueva estructura de conflicto, interdependencia e integración social y económica, arbitrada por el Estado.

- g) Sin discusión, el desarrollo es el reto histórico que tenemos por delante. Sin embargo, hasta hoy no se ha puesto en práctica en Guatemala una teoría coherente, para lograr el desarrollo y cada grupo tiene su "receta" para el mismo.

El Plan de desarrollo 1971-75 es el primer esfuerzo de una estrategia coordinada, pero no ha propuesto cambios estructurales, ni previsto la participación popular.

- h) Una de las causas que frenan el desarrollo, es el divorcio entre los campesinos, obreros, técnicos, políticos y empresarios, unido a la falta de integración entre aldeas, municipios, departamentos, y regiones. Cada uno sigue su propio camino, con desconfianza hacia los otros grupos y con un abismo de prejuicios e intereses que los separa.

Por lo tanto una de las tareas más importantes es lograr la movilización de esos grupos hacia un fin común que beneficie a Guatemala y logre su integración vertical y horizontal.

Pero esta tarea no puede lograrse sin encontrar el puente que los una, el interés que los movilice y la estructura que mantenga ese interés. Para ello deberán hacerse cambios políticos-administrativos estructurales y crear una mística por el desarrollo nacional.

- i) Aceptando que el sub-desarrollo proviene de una anacrónica estructura económica y social y de una falta de acoplamiento de los sectores campesinos, laborales, intelectuales, técnicos, políticos y empresariales, debe aceptarse como parte del proceso de desarrollo, las acciones para ensamblar y armonizar los intereses que ellos representan, buscando el desarrollo nacional. Hay que permitir que surjan los conflictos y contradicciones para luego resolverlos.
- j) Corresponde entonces, a los empresarios realizar inversiones

que se adapten al mercado internacional, nacional y rural, que estén asentadas en los lugares más recomendables que sean de interés nacional en cuanto a utilización de mano de obra, materias primas y tecnología.

Les corresponde también hacer el mejor uso del capital generado, transfiriendo parte de él, para el mejoramiento de áreas y sectores marginales, a través de impuestos y salarios justos.

- k) Paralelamente debe surgir un fuerte movimiento de desarrollo campesino que tenga como tarea fundamental la formación de empresas y el aumento del ingreso y la productividad.

Estas organizaciones deberán tener voz en el proceso de cambio y presionar para que se eliminen los escollos al proceso de desarrollo, aunque lesionen intereses minoritarios.

- l) Políticos y técnicos deberán unir sus esfuerzos para formular la planificación y legislación necesaria a ese desarrollo y velar por su eficaz ejecución.
- m) El proceso de desarrollo debe contemplar:
- 1) El programa y su filosofía (planificación)
 - 2) Un sistema de información y mentalización a todos los sectores sobre el programa.
 - 3) Capacitación y preparación de los cuadros técnicos conductores del proceso.
 - 4) La creación de una estructura político-administrativa que estimule la participación popular, en apoyo al proceso.
 - 5) La organización campesina estructurada en empresas de interés social.
 - 6) Una legislación que permita cumplir el programa.
 - 7) Las estrategias para que el Estado tome el liderazgo en la conducción del movimiento y logre los cambios paulativos de la estructura económica y social.

2. ESTRATEGIA.

Con base en lo anterior, un plan de desarrollo rural debería contener, además de las medidas y políticas específicas para cada sector, una estrategia que incluya:

- a) Una centralización de la Política General de Desarrollo, para que esta sea coherente a nivel nacional.
- b) Un sistema de descentralización administrativa controlada, para poder tomar decisiones al nivel en que se presente el problema.
- c) Una regionalización con un concepto estructural y no solo operativo, que con base en la evaluación de varias variables llegue a definir regiones con características similares (Eco-Socio-Sistemas) o si fuera más conveniente, regiones que integren zonas complementarias como proponen algunos técnicos.
- d) Estímulo a cierta integración entre regiones y/o sub-regiones complementarias.
- e) Un programa de inversión nacional que sea a su vez, parcialmente regionalizado y descentralizado.
- f) Una integración tanto horizontal como vertical de los programas de gobierno para que actúen orgánicamente.
- g) Énfasis en la participación popular en todos los programas y niveles, reconocida e institucionalizado por el Estado, que sea paralela a la participación voluntaria de los grupos y empresas de interés social.
- h) Un autogobierno o sistema de autogestión a nivel local (aldea Central) y municipal, y una integración y coordinación a nivel departamental y regional.
- i) La creación de Polos de Desarrollo y Servicio de diferentes categorías y a cada nivel, que estimulen la concentración y facilitación de servicios y actividades.

Las ideas que en este tema se exponen pretenden inducir al estudio y toma de decisión sobre una estrategia para el desarrollo que incluya los puntos antes mencionados. Esto tiene importancia en el momento actual, en el que existe interés de encontrar un modelo de Desarrollo guatemalteco, en vista de que las acciones tomadas hasta la fecha no han dado el resultado esperado, ya sea por ser empíricas o por ser copiadas de modelos que en otras regiones y países con características muy propias, consiguieron los objetivos inicialmente planeados, pero que no son aplicables a las condiciones sui-generis del país.

Las ideas que se presentan en este tema provienen primordialmente de la reflexión y de la experiencia adquirida trabajando en el medio rural durante 16 años, y no tanto de un trabajo de investigación bibliográfica.

3. LA DECISION POLITICA PARA EL DESARROLLO.

La estructura actual del país tiene su origen en los sistemas de colonización, dominación y administración establecidos en la época colonial. En Guatemala y otros países tropicales en que había una población indígena considerable y cuyo clima se prestaba a cultivos no producidos ni adaptables a Europa, se organizó una estructura de explotación de los recursos humanos, los indígenas, y una producción orientada a la explotación de cultivos no competitivos como caña, añil y otros.

Esta situación histórica y ecológica formó una mentalidad en los dirigentes españoles y burguesía criolla de riqueza fácilmente obtenida a través de la concesión de indígenas para el trabajo y tierra para el cultivo. No se creó un sistema de competencia ni de sacrificio y esfuerzo para la obtención de la riqueza, sino un espíritu de compadrazgo y obtención de canonjías a cualquier costa. Esta mentalidad aún perdura en algunos sectores.

La independencia no modificó en mayor grado las estructuras de poder, lo cual tampoco se logró con las revoluciones de 1871 y 1944. Además, un análisis muy general de la situación actual nos indica que más del 60% de la población sigue siendo rural, la cual vive en 2,503 aldeas y 5,939 caseríos distribuidos por todo el país(*). La tasa de crecimiento de la población en los últimos años ha sido de 3.1% y el ingreso per capita aumentó entre 1962 y 1967(**), de Q.270.00 a Q.286.00, o sea un aumento de 2.7% por año. El producto nacional bruto anual ha aumentado en ese mismo período de 1,085 a 1,394 millones de quetzales.

Al mismo tiempo que nos encontramos con un alto crecimiento de población y bajo crecimiento de ingreso per capita principalmente de los sectores populares, también encontramos en ellos un fenómeno de "toma de conciencia" que no ha encontrado paralelamente una ideología que una "voluntades" e influya en el proceso de cambio que está en fermentación, ni tampoco ha encontrado una organización, estructura y programa que los conduzca al mejoramiento de sus condiciones de vida integración a la vida nacional y participación en el proceso de cambio y desarrollo.

Han habido algunos intentos gubernamentales en los últimos treinta años de aplicar el proceso de Desarrollo de la Comunidad, entre los cuales se encuentran en su orden cronológico, las misiones ambulantes de cultura, la Dirección General de Educación Fundamental, el Servicio de Fomento de la Economía Indígena, la Dirección General de Socio-Educativo Rural y el Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad, los cuales han desarrollado trabajos de promoción rural, pero aisladamente, sin

(*) Datos obtenidos de la suma de aldeas y caseríos contenida en la Guía Geográfica Postal (31).

(**) Cifras más reales por no estar afectados por un proceso inflacionario serio.

integración con otros sectores y sin lograr una movilización de la población para recibir los servicios del Estado, participar en su propio desarrollo, y organizarse para presionar por cambios que les beneficien. Ninguno de estos programas podía llenar sus objetivos sin la realización simultánea de cambios estructurales, sin embargo hay que reconocer que crearon la base de la organización campesina que hoy existe.

Por otro lado si se analizan los partidos y estructuras políticos del pasado y actuales, observamos que en su mayor parte no han logrado la creación de una conciencia nacional, ni la formación de un movimiento dirigido al desarrollo del país, al mejoramiento de las clases desposeídas y a la creación de estructuras más justas. Han sido organizaciones de hombres interesados en obtener poder y posición, y que al conseguirlo han respetado las estructuras existentes, adaptándose a ellas, gobernando con criterio de oportunidad y de momento, olvidando que política involucra futuro, y por consiguiente previsión y orientación hacia objetivos a largo plazo.

La historia de Guatemala nos demuestra que la mayoría de movimientos políticos, han sido sustentados en filosofías foráneas y adaptadas a la coyuntura histórica del momento con el fin de alcanzar el poder.

La mayoría de las plataformas políticas han sido vagas y expresadas al calor de campañas políticas.

Aún si tuvieramos partidos políticos realmente populares, con ideología cimentada a través de años de lucha, sería muy difícil basándose en las estructuras actuales, alcanzar los objetivos deseados si no se tienen, como en realidad no existen, condiciones para el libre juego democrático y programas científicamente estudiados y surgidos de la auténtica realidad nacional.

Si los partidos políticos no han sido capaces al alcanzar el poder, de lograr el Desarrollo Nacional, surge entonces la necesidad de plantear un tipo de organización que pueda crear las condiciones necesarias e influir en que se tomen las decisiones políticas en favor del Desarrollo, con la ventaja de no dividir a la población electoralmente en grupos de diferentes tendencias, sino al contrario integren a la población con intereses comunes, uniendo a diferentes sectores y orientándolos hacia un movimiento nacional de integración y desarrollo que logre crear una clara conciencia nacional con sentido patriótico y de unidad.

Un gobierno de cambio, necesita para mantenerse en el poder e implementar un Plan de Desarrollo con criterio de redistribución de ingreso, de cuatro medidas, que a mi juicio son fundamentales:

- a) Mantener y aumentar el apoyo popular.
- b) Crear una estructura capaz de lograr y conducir la movilización popular en respaldo al régimen, en cualquier momento.

- c) Al asumir el poder, mantenerse en el mismo por un tiempo suficiente para crear las estructuras de poder y habituar al pueblo a su estilo de gobierno.
- d) Mantener el apoyo del Ejército Nacional y hacerle participe de los programas de Desarrollo.

Si no logra lo anterior, es difícil iniciar y realizar un plan de Desarrollo con criterios de Redistribución del ingreso y del poder y no le queda más solución que apoyarse en los grupos de poder tradicionales.

Si un gobernante logra el suficiente apoyo popular, estará en condiciones de tomar la decisión política para iniciar un movimiento Nacional de integración y Desarrollo basado en el interés global del país, desligándose de los intereses partidistas y sectarios y haciendo un gobierno de integración y unidad nacional que tenga como objetivo prioritario el desarrollo de los sectores marginales y el desarrollo del país.

4.

LA PARTICIPACION POPULAR COMO FACTOR DE DESARROLLO.

Un factor importante en el desarrollo es el capital humano, pues los otros pueden ser condicionados por el hombre. Siendo el capital humano un factor importante para el desarrollo de un país, debe analizarse dentro del mismo, cuales son **los sectores de la población** que puedan ser utilizados y movilizados.

Al analizar el desarrollo de otros países **vemos con claridad** que el sector obrero y campesino ha jugado un papel importante. El trabajo humano, el sacrificio de obreros y campesinos trabajando día y noche ha sustituido en algunos casos las grandes inversiones y se ha convertido en capital para el desarrollo, con la ventaja de haber ocupado el tiempo ocioso de las masas dando empleo a las mismas, crea además un espíritu de sacrificio, de responsabilidad y solidaridad humana.

Si sobre las masas populares recae esa responsabilidad, su organización y movilización son un elemento importante en un programa de desarrollo. Si tradujéramos a cifras el enorme capital que se pierde con el desempleo y sub-empleo de nuestras masas marginales y lo comparamos con la ayuda internacional y préstamos recibidos podríamos ver con claridad el error que hemos cometido al no tomar en cuenta la movilización de este sector como elemento productivo, objeto y sujeto del Desarrollo Nacional.

Generalmente nuestros Gobiernos se han olvidado de la necesidad del apoyo y participación popular y han basado su mandato únicamente en el apoyo de los grupos tradicionales de poder, lo cual a cualquier gobierno es fácil obtenerlo a través del regateo político y prevendas a los dirigentes de esos grupos. Sin embargo cada día aumenta el clamor popular para obtener mayor participación y llegará un momento en que no será posible que los grupos de poder y los gobiernos de turno decidan "que es lo que se les debe dar".

Para lograr la participación popular y basar parte de los planes de Desarrollo en esa participación es necesario:

a) A nivel de estructura político-administrativa

La creación de una estructura institucionalizada y orgánica, que permita y estimule la organización a nivel local, la autogestión a nivel local y municipal, la acción orgánica a nivel departamental y Regional, la descentralización en la toma de decisiones, inicio de acciones para enfrentar los diferentes problemas al nivel en que surgen, la comunicación entre la población y el gobierno y una acción coordinada a favor del desarrollo en los términos que a cada nivel se requiere.

b) A nivel de política económica:

El apoyo total del Estado, a los esfuerzos de grupos y sectores

marginales que han formado o formen a nivel local organizaciones con fines económicos que podríamos denominar empresas de interés social, y la integración de los mismos en organizaciones de segundo y tercer grado

Este sector de organización empresarial campesina junto con otras empresas de interés social, podría constituir un "tercer sector de la economía" en el entendido de que ya existen los sectores de Empresa Privada y Empresa Estatal (*)

Un gobierno es débil cuando carece de apoyo popular y este apoyo solo se logra cuando el pueblo comprende, acepta y participa en el desarrollo, creándose una verdadera mística nacional que unifique Pueblo y Gobierno. A los campesinos no les interesa, o no aquilatan la importancia que tiene para ellos un puerto, una hidroeléctrica o grandes obras de infraestructura, pero si comprende la importancia que tiene el contar con un mejor ingreso, una escuela en su aldea, asistencia médica, y nuevas técnicas de producción agrícola o artesanal que les proporcionen tierras en propiedad, que les lleguen caminos vecinales, etc., y en fin sentir la presencia del Gobierno no a través del Comisionado militar y las autoridades que se imponen, sino del médico, del maestro o del agrónomo que lo ayuda a resolver sus problemas.

Para lograr la movilización de las masas y su organización, se necesita de un grupo importante que podríamos llamar "los conductores". A los diferentes niveles será necesario tener dirigentes que puedan movilizar a la población hacia los fines perseguidos y sobre todo mantener la movilización que es el aspecto más difícil en el trabajo con grupos marginales.

Estos "conductores" que generalmente son voluntarios y surgen por selección natural, deben estar firmemente convencidos, de acuerdo a su capacidad y preparación, del rol que desempeñan en el desarrollo y de los objetivos que se persiguen. Continuamente deben participar en discusiones sobre el papel que desempeñan y sobre los errores cometidos.

Al lograr la organización y el programa del desarrollo, se necesitará otro segmento importante de la población sin el cual la etapa de crecimiento económico y redistribución no llegaría, me refiero a los técnicos, intelectuales y políticos, sobre los cuales descansa la responsabilidad de sentar las bases que movilicen a los grupos organizados hacia el desarrollo y crear el marco jurídico necesario.

(*) Ver Tema II.

5. ANTECEDENTES HISTORICOS.

Antes de la llegada de los españoles los indígenas vivían en grupos concentrados en núcleos de defensa y trabajo.

Después de la Conquista el primer ayuntamiento o Municipalidad que se forma es el de Iximché, fundado por Pedro de Alvarado, los que se fueron multiplicando conforme avanzaba la conquista. Estas municipalidades eran solo de españoles.

En 1547, debido a los abusos de esas autoridades y al hecho de que se había perdido la estructura y jerarquía dentro del grupo indígena, se dispuso establecer los ayuntamientos o municipalidades indígenas compuestos siempre por Principales indígenas así: 2 alcaldes, 4 regidores y 1 secretario. Así surgieron dos tipos de municipalidades paralelas, la españolas y la indígena. Esta última les permitía cierta autonomía siempre compatible con su condición de conquistados. La municipalidad indígena fungía como tribunal indígena.

Estos dos tipos de municipalidades perduraron hasta 1825, en que se dispuso que los pueblos que tuvieran más de 200 habitantes eligieran democráticamente a sus corporaciones municipales (Constitución 11 de Octubre 1825) sin discriminación de razas o credos. Lo que fue confirmado por la primera ley municipal de 1836 y posteriormente por las de 1839 y 1879.

Esto excluyó automáticamente a los indígenas del poder municipal, pues no pudieron competir con los ladinos aunque fueran mayoría en número y trajo problemas que se pretendieron subsanar exigiendo por acuerdos gubernativos, cierta participación indígena en las municipalidades, lo que quedó como obligatorio en una norma legal del 31 de mayo de 1927.

En 1935 se instituyeron las "Intendencias municipales" por nombramiento, sistema que duró hasta el 13 de abril de 1946 en que se promulga la autonomía municipal y el sistema de elección popular. En 1957 se emite el Decreto 1183 "Código Municipal" por el que se rigen las municipalidades actualmente.

La División Política Administrativa divide al país en Departamentos y Municipios y dentro de ella hay centros de población que se denominan: ciudades, villas, pueblos, aldeas y caseríos (acuerdo gubernativo 7 de abril de 1938).

En Guatemala, según cómputo personal, obtenido de la Guía Geográfica postal (31) existen la cantidad de:

Ciudades	29
Villas	27
Pueblos	263
Aldeas	2,505
Caseríos	5,939

El país está dividido actualmente en 22 departamentos y 325 municipios. La mayoría de municipios (103) tienen en su jurisdicción entre 5,000 y 10,000 habitantes en total. Su crecimiento promedio es de 3.7o/o, mientras que el del área rural (aldeas, caseríos, y fincas) es de 2.9o/o.

{ La Constitución de la República prevee en su artículo 230 un posible cambio político-administrativo del país.

6. CARACTERISTICAS DE LAS ALDEAS Y CASERIOS DE GUATEMALA.

Para comprender mejor la propuesta que se hará más adelante es conveniente analizar a pesar de su gran diversidad, algunas características generales de las aldeas y caseríos del país, que en resumen son:

- 1) En Guatemala más del 60o/o de la población es rural, la cual vive en 8442 comunidades rurales. De la población aproximadamente la mitad son indígenas tradicionales.
- 2) Los ladinos en general viven agrupados en pequeñas aldeas o caseríos y los indígenas, más dispersos especialmente en Alta Verapaz. El medio rural indígena es muy sui-générés.
- 3) Los medios de comunicación han mejorado y ésto promueve cambios continuos en aspectos técnicos, valores, grupos, liderazgo, etc.
- 4) Las comunidades rurales han sido investigadas superficialmente, por partes y no en su totalidad y raras veces desde dentro de ellas; los investigadores han sido en general extranjeros.
- 5) El sector rural no forma un sector económico, un grupo con caracteres similares o una clase social definida. La interacción de clase y de cultura complica y matiza ese sector.
- 6) La aldea es parte de la sociedad nacional pero sin ligazón estructurada. Las aldeas y caseríos son las unidades básicas del país. Son unidades relativamente aisladas y autónomas, muy disímiles, sus antecedentes históricos son diversos y su visión del mundo es diferente de una a otra.
- 7) Algunos municipios de tercera categoría son la zona intermedia poco definida entre rural y urbano. (Zona mixta).
- 8) Hay cohesión a pesar de ciertos conflictos, entre los individuos de una misma aldea y además tienen conciencia de pertenencia o lealtad local.
Los aldeanos son en general seres marginados, dominados y dependientes.
- 9) Las aldeas empiezan a integrarse a la vida económica y social del país pero lenta y poco orgánicamente; son menos autárquicas que hace 30 años.
- 10) Los aldeanos en las zonas tradicionales se casan con "sus mujeres", se conocen todos entre sí y están jerarquizados por edades. Los viejos conservan cultura y autoridad y los que se encuentran entre 14-45 años son los que trabajan y producen.

- 11) En las aldeas y municipios existen los "notables", que son el "ideal" de los campesinos, los que tienen los contactos y hacen favores, los que derivan el poder, los mediadores ante la sociedad global. Los notables se están trasladando a las ciudades. También se consideran "notables" aquellos que pueden proporcionar trabajo o crédito a los demás.
Los "notables" forma "grupitos" que son facciones con lealtad entre ellos. En un municipio pueden existir varios "grupitos" cada uno con su "líder" y "allegados".
- 12) Estamos en un período de ruptura, la migración permanente de habitantes de aldeas orientales hacia el sur e Izabal y El Petén, es grande, así como del altiplano Norte hacia la faja Norte, del altiplano Occidental al Sur y faja Norte, y desde luego, de todo el país a la ciudad de Guatemala.
- 13) Poco a poco en un proceso normal, la aldea se irá despoblando, perderá importancia y surgirá si se estimula, la "aldea central" o municipio como "centro de servicios", lo cual traerá más integración e interacción.
- 14) La introducción del abono químico y otras innovaciones, ha cambiado la mentalidad del campesino minifundista, aunque sigue siendo productor de granos básicos y proveedor de mano de obra para las fincas grandes.
La base del Desarrollo del país está en el campo y para ello se necesita de un cambio, tanto tecnológico como económico y social, a través de crear una mentalidad técnica y empresarial. La tierra ya no será un factor de prestigio, sino un factor de producción, para lo cual deberá romperse la estructura de producción de subsistencia del minifundio. Para eso se están organizando grupos de todas clases que dan servicios, cooperativas, asociaciones, comités, etc., pero generalmente sin romper su lealtad local y sin constituir aún empresas campesinas. El concepto empresarial es escaso entre el aldeano.
- 15) En una aldea el interconocimiento entre aldeanos se basa en una percepción global local y no funcional y por ello el alcalde auxiliar es Pedro, el Comisionado es Juan, el líder es Ildefonso, es decir, que la institución es el hombre y se concibe su sociedad como suma de individuos. Por lo tanto no se entiende el juego de instituciones y menos aún se llega a comprender el funcionamiento del sistema político y económico global.

En la aldea sólo hay vecinos o familiares pero no "amigos" como en la ciudad, es decir, que no hay elección en las relaciones pues todos se conocen.

El núcleo de lealtad máxima en la comunidad ladina es el hogar, mientras que en la comunidad indígena es la cofradía, la asociación o la comunidad.

- 16) Hay una depresión de la aldea debido a que cada día la unidad productiva (tierra) es menor y que la industria está compitiendo con la artesanía y haciéndola disminuir.
- 17) El aldeano no siente la acción del gobierno central, ésta no le afecta y por consiguiente no tiene interés en él.
- 18) Cada aldeano acepta el código de comportamiento y la escala de valores que predomina en el lugar, el comportamiento tiene más valor que la palabra, pues todos pueden observar a los demás. El control social no se ejerce por la palabra como en la ciudad.
- 19) El aldeano desde niño está integrado a su medio social y se identifica con sus padres, cuyas responsabilidades comparte, por consiguiente su personalidad se conforma desde joven. Mientras el padre es jefe de la explotación agrícola el joven no se independiza, lo que crea deseo de evasión. La explotación agrícola y la familia están unidos.
- 20) Se está generalizando un fenómeno de polarización política y religiosa en las aldeas indígenas, alrededor de quienes pertenecen a Acción Católica, costumbristas y evangélicos; y una polarización por "actitudes" en las aldeas ladinas, generalmente manifestada por edades, entre jóvenes y viejos.
Todo ello está creando conflictos y nuevas contradicciones.
- 21) La civilización global está penetrando en la aldea y eso trae conflictos y tensiones, los medios de comunicación y la urbanización ha provocado que el campesino al "ver" la ciudad se sienta al margen del país. Hay un divorcio ciudad-campo, la ligazón entre ambos es débil, aunque se dan casos de aculturización e integración.
- 22) Los aldeanos viven en estructuras agrarias, sociales y económicas que lo domestican y lo hacen conformista. A pesar de ello "quieren" mejorar, pero les faltan los medios para hacerlo, principalmente técnica y financiamiento. Ellos no la van a busca, hay que llevarse a la aldea.
El aldeano no puede correr el riesgo de experimentar con nuevas técnicas o cultivos pues de su producción depende su vida; hay que hacerle demostraciones.
- 23) La estratificación tiene gran influencia y la movilidad social es lenta. Hay un líder impuesto que es el comisionado Militar y líderes reconocidos que generalmente son tradicionales, pues los aldeanos más jóvenes y preparados de la aldea, han tenido temor de tomar mayor responsabilidad por las condiciones de represión y violencia que han existido en el país. Últimamente al formarse organizaciones económicas a nivel de aldea, estos líderes "potenciales" están surgiendo

y aceptando el rol de conductores de esas organizaciones.

- 24) El aldeano puede ser:
 - Minifundista
 - Propietario mediano
 - Arrendatario o aparcero
 - Mozo colono
 - Asalariado
- 25) La posesión de la tierra es símbolo de poder y por eso es codiciada. Además la tierra representa lo esencial para el campesino, que tiene exceso de mano de obra y poco capital.
- 26) El aldeano sólo tiene un medio de pasar a otra clase social; ir a la ciudad donde hay más oportunidad para él y su familia.
- 27) Los aldeanos no han formado aún grupos de presión, sindicatos, ligas campesinas, etc., y no es factible que lo hagan a corto plazo. No tienen influencia en política nacional y no constituyen una fuerza económica organizada.
- 28) La producción para autoconsumo es generalizada y sólo comercializan los excedentes, pero el uso de fertilizantes y la necesidad de obtenerlos lo está haciendo comprador y vendedor (ingreso al mercado) y esto se verá acelerado en un cercano futuro sobre todo si se estimula la organización de empresas económicas, de interés social.
- 29) Los "ritmos" en el campo son diferentes que en la ciudad, el tiempo tiene menos valor, las estaciones y épocas de siembra, limpias, cosechas, influyen en la vida social y en el comportamiento.
- 30) Las áreas rurales de Guatemala son muy variadas y tiene características propias.

7. LA RELACION ALDEA--MUNICIPIO.

Como se ha comprobado, en las áreas urbanas ya existe una relativa conciencia política. Ahora bien, el 66o/o de población que vive en las áreas rurales, en aldeas, no se preocupa del gobierno central porque lo ve muy alto, muy lejano, no tiene vinculación con sus intereses.

Tampoco siente simpatía hacia el alcalde municipal al que considera el "alcalde de la cabecera", porque lo ve también un tanto lejano y sobre todo, porque siente que las autoridades municipales sólo sirven para cobrar impuestos, guardar el orden, llenar la función de juzgados de paz y transferir recursos de la aldea al municipio.

Al no sentir simpatía por las autoridades centrales y municipales, no se preocupa en su elección y generalmente no emite su voto (una abstención mayor del 50o/o) y si lo emite lo hace sin la conciencia de su importancia.

Veamos cual es la situación: Actualmente hay uno o más alcaldes auxiliares en todas las aldeas, nombrados por las autoridades del municipio que tienen función de alguaciles, de policías o de mandaderos.

Por la experiencia que tengo puedo asegurar que son escogidos generalmente entre los aldeanos menos activos, debido a que los más trabajadores, hacen lo posible por no prestar este servicio que les quita bastante tiempo.

Si se formara el gobierno local que propongo posteriormente, los aldeanos comprenderían el significado de la emisión del voto y le darían importancia a las elecciones.

Este gobierno local no tendría función de alguacil, policía o mandadero, sino que sus miembros estarían electos con cargos específicos de servicio, en aspectos como salud, educación, agricultura, orden, organización, etc. A estas autoridades se les impartiría un cursillo después de su elección para capacitarles en sus nuevas funciones.

Para no dividir políticamente a los aldeanos, los candidatos a cargos locales serían propuestos por grupos de vecinos y no por los partidos políticos. Los cargos serían ad-honórem.

Esta elección a nivel de aldea, beneficiaría enormemente el sistema democrático y la propia superación de los aldeanos.

El autor de este trabajo ya ha experimentado este tipo de gobierno a nivel de aldea por elección popular en dos aldeas de un municipio, con autorización y apoyo de las autoridades municipales.

Como este gobierno a nivel de aldea necesitaría de fondos para ciertas obras pequeñas, se cambiaría la forma de recaudación del boleto de ornato y el destino de ese ingreso, recaudándolo en la

propia aldea y dedicándolo a mejoras en la misma. Los fondos provenientes de este ingreso se acrecentarían con los que provengan del Fondo Nacional de Desarrollo Rural que se propone crear. (Inciso 9.10.2).

8 DESCENTRALIZACION Y REESTRUCTURACION POLITICO-ADMINISTRATIVA

En el año de 1966 preparé un proyecto de creación de auto-gobiernos a nivel de aldeas y luego en octubre de 1971, presenté un trabajo denominado "La necesidad de la creación de una estructura de organización a nivel rural". Ambos trabajos han servido de base para la preparación de este capítulo, cuyo objetivo es demostrar la necesidad y proponer la creación de una organización institucionalizada a nivel rural, que enlace a una estructura que desde la aldea y caserío, pasando por Municipio, Departamento y Región, logre estimular la participación popular, permita que la población marginal llegue a tener influencia y voz en los asuntos que incumben a su bienestar y desarrollo, integre y coordine la acción gubernamental e inicie un movimiento Nacional de Desarrollo. Se propone un sistema que a mi juicio es adecuado al medio y a la tradición tanto de indígenas como ladinos pobladores del medio rural.

Se desarrolla además en el siguiente tema, un marco conceptual sobre la organización de un tercer sector de la economía, a base de asociaciones, empresas campesinas o cooperativas etc., federadas entre sí, las cuales se considera que son útiles como expresión de intereses sectoriales, participación popular y desarrollo económico y social, pero que al final no ligan los diversos estamentos del poder público. Es por ello que se propone en este tema que paralelamente se establezca un sistema institucionalizada de descentralización administrativa a nivel nacional. Ambas propuestas son complementarias.

La propuesta que en este tema se presenta proviene de un análisis de la realidad guatemalteca y de la premisa sustentada de que es necesario lograr la participación popular, puesto que el sub-desarrollo actual es como se dijo, el resultado en gran parte de un obsoleto mecanismo de interdependencia de los grupos sociales.

Trata de demostrarse en la parte inicial que en la práctica falta comunicación y coordinación en la estructura gubernamental y entre ésta y la población. Se propone posteriormente un sistema que ponga fin a la política fragmentaria que ha caracterizado las intervenciones públicas en el área rural y permita una actuación integral y orgánica de los diferentes Ministerios, logrando al mismo tiempo la participación de la propia población a todos los niveles, para obtener una transformación de los componentes sociales y económicos y una integración social, sectorial y geográfica.

La "Estructura propuesta" es al mismo tiempo una estructura vertical de participación de la población y una estructura de coordinación horizontal de las diferentes entidades que trabajan en desarrollo rural. Su implementación puede ser total o dividida en dos etapas separadas, una relacionada con la creación de organismos interinstitucionales y otra con la creación del

autogobierno local pero siempre dentro de un marco conceptual total.

8.1. SITUACION ACTUAL DE LOS CANALES DE COORDINACION ENTRE LAS ENTIDADES EJECUTORAS DEL PLAN DE DESARROLLO RURAL 1971-1975.

Con el objeto de comprobar si existe un sistema institucionalizado de coordinación entre los organismos de gobierno que les corresponde ejecutar el Plan de Desarrollo Rural, se preparó el Cuadro No. 1 que enumera las entidades ejecutoras que participan en el Plan de Desarrollo Rural el cual se puede observar al final de este inciso; luego se analizaron los organogramas de los diferentes ministerios y con ello e información verbal de algunos funcionarios de esas entidades, se obtuvieron conclusiones sobre las relaciones de coordinación existentes entre los diferentes Ministerios y entidades Ejecutoras, antes y después de 1970, fecha de inicio del primer Plan Nacional de Desarrollo.

8.1.1. Antes de 1970.

Sobre la coordinación entre los organismos de gobierno, no se encuentran, antes de 1970, estructuras de coordinación institucionalizada entre los ejecutores de programa como son las Direcciones Generales de los diferentes Ministerios. La única coordinación existente y que aún se observa consiste en:

- a) La tradicional relación entre Ministros, a través del Consejo de Ministros y la relación personal de los mismos.
- b) La solicitud de dictámenes, de una Dirección General, que es oficiada a través del Ministerio respectivo a otra Dirección General u otro Ministerio y de ése a la oficina que le corresponde y viceversa.
- c) Las posibles relaciones inter-personales entre los Directores Generales.
- d) Se encuentra cierta relación entre algunas instituciones descentralizadas, como INTA, INFOP, Consejo de Planificación Económica, CENDAP, etc., que tienen en su directiva delegados de otros Ministerios, que sirven como medio de relación entre ellos, pero no de medio de coordinación.
- e) Dentro de lo que es la Dirección de la Política General si existen cierta coordinación pero toda a nivel ministerial a través de:
 - 1. Consejo de Ministros para Política General.
 - 2. Consejo de Planificación Económica para asuntos económicos.
 - 3. Junta Monetaria para Política Financiera.

8.1.2. Después de 1970 (Primer Plan Nacional de Desarrollo).

Durante el año 1971, y de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo, tres Ministerios deberían reestructurarse para poder desarrollar sus funciones en mejor forma, ellos eran el de Agricultura, el de Hacienda y Crédito Público y el de Economía. Sin embargo, durante ese año solamente se reorganiza el de Agricultura, en el que lo más importante, es la creación del concepto de "Sector Público Agrícola", que está coordinado por el Ministro de Agricultura y que comprende:

- a. DIGESA, Dirección general de Servicios Agrícolas; la cual actúa como coordinador de las Direcciones Generales de Recursos Naturales, Desarrollo Agrícola y Jefaturas Regionales. Esta dirección depende directamente del ministro.
- b. BANDESA, Banco de Desarrollo Agrícola; integra el antiguo Banco Nacional Agrario, el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola, y el Instituto de Fomento de la Producción.

Su Junta Directiva está presidida por el Ministro de Agricultura, pero también forman parte de la misma, los Ministros de Finanzas y Economía.

- c. INDECA, Instituto de Comercialización Agrícola; entidad descentralizada cuya Directiva la preside el Ministro de Agricultura, y la integra junto con los de Finanzas y Economía.
- d. También se prevee para el futuro, la integración del INTA, Instituto Nacional de Transformación Agraria al sector.

Dentro del plan se incluye como elemento de enlace, la creación en cada Ministerio, de una Unidad Sectorial de Planificación, cada una de ellas en relación directa con el Consejo Nacional de Planificación Económica.

Hay otro elemento de interés y es de la regionalización operativa de la Acción del Sector Público Agrícola, para ello se divide el país en regiones, en cada una de las cuales se nombra un Director Regional que depende de DIGESA y que es el coordinador del sector en esa región. Esta regionalización tiene límites geográficos diferentes que las que se proponen para otros Ministerios.

Se desprende de los puntos anteriores que hay varios conceptos que han sido considerados e implementados.

- a) La coordinación de la política general de desarrollo a través del Consejo de Ministros, Consejo de Planificación Económica y Juntas Directivas de los organismos en que los Ministros son Directores.

CUADRO No. 1

8.2 ENTIDADES EJECUTORAS QUE TIENEN FUNCIONES EN EL AREA RURAL O PARTICIPAN EN EL PLAN DE DESARROLLO RURAL.

MINISTERIOS U ORGANISMO CENTRAL	DIRECCIONES GENERALES EJECUTORAS	TIENEN FUNCIONES O INFLUYEN EN EL AREA RURAL*	PARTICIPAN EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO RURAL
Presidencia de la República	Desarrollo de la Comunidad Asuntos Sociales	XX	
Ministerio: Gobernación	Policia Nacional Guardia Hacienda Presidios Migración Gobernaciones Departals.	XX	
Ministerio: Defensa	Acción Cívica	XX	
Ministerio: Agricultura (Sector Público Agrícola)	DIGESA, Servicios Agrícolas (coordinación) Recursos Naturales Renovables Desarrollo Agropecuario Investigaciones y Extensión Agrí- cola (hoy ICTA) Capacitación Agrícola Instituto Técnico Agricultura BANDESA INDECA INTA (Previsto en Plan) FYDEP	XX XX XX XX XX XX XX XX X X	X X X X X X X X
Ministerio: Trabajo y Previsión Social	Trabajo Inspección de Trabajo Previsión Social INTECAP	X XX	
Ministerio: Comunicaciones y Obras Públicas	Obras Públicas Camino Correos y Telégrafos ~~Aeronáutica Civil~~ Instituto Geográfico Radio y T. V. INVI (Vivienda) INDE (Electrificación) GUATEL FEGUA	XX XX X XX XX XX XX	
Ministerio: Educación	Personal Educación Cultura y Bellas Artes	XX	
Ministerio: Economía	Minería e Hidrocarburos Estadística Política Económica GUATEXPRO	XX X	
Ministerio: Relaciones Exteriores	Límites y aguas internacionales Belice Servicios Diplomáticos Servicios Consulares Asuntos Centroamericanos Organismos Internacionales		
Ministerio: Salud Pública	Servicios Salud Regiones Salud	X XX	
Ministerio: Hacienda (Finanzas Públicas)	Técnico de Presupuesto Contaduría General Rentas Aduanas Impuesto sobre la Renta Tesorería Nacional Inspección General Bienes Nacionales y Licitación	XX	
Otras Entidades	Consejo Nacional de Planifi- cación Económica INFOM ANAM Banco de Guatemala	XX XX XX X	X

(*) Las marcadas con XX tienen mayor influencia que las marcadas con X.

- b) La política de Planificación General está coordinada por la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica, pero cada Ministerio tiene ya su propia unidad Sectorial. Por primera vez, se asume que no puede haber desarrollo sin una actividad planificada y programada para ese fin.
- c) Se institucionaliza el concepto de regionalización, por lo menos para un Ministerio y el de un jefe Coordinador Regional. Es decir que teóricamente ciertas decisiones podrían ser tomadas a nivel regional y que en el mismo habrá una actividad coordinada y programada para el Sector Agrícola.
- d) Surge un coordinador a nivel nacional de las Direcciones y organismos ejecutores, del sector agrícola, denominada DIGESA, es decir, que por lo menos dentro de ese sector habrá coordinación.

Tres conceptos que a mi juicio son críticos, no se les dio la debida importancia y deberían incluirse en el futuro, ellos son:

- a) **Coordinación intersectorial en la ejecución:** La cual depende de las direcciones generales de los diferentes Ministerios, que son los ejecutores directos. A mi juicio, debería crearse un **Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras de Programas Rurales** y otras estructuras en la forma que se detalla adelante.
- b) **Creación de mecanismos para lograr participar popular,** autogestión y obtención de información de las aspiraciones de la población. Actualmente solo se han hecho listas de los pedidos que hacen los pobladores o alcaldes de las cabeceras municipales cuando los visita el Presidente en sus giras, o estos envían notas a los Ministerios.
- c) **Estímulo sistemático a la organización de grupos de interés.** El plan contempla el trabajo directo con el agricultor individual, asumiendo que éste buscará los servicios en la oficina respectiva, lo cual no es correcto, por lo que deberá estimularse, promoverse y apoyarse a los grupos organizados, para facilitar el darle los servicios técnicos, financieros, etc., que se necesiten a nivel rural.

8.3 SITUACION ACTUAL DE LOS CANALES DE COMUNICACIONES ENTRE LAS ENTIDADES GUBERNAMENTALES Y LA POBLACION.

En cuanto a conocer la estructura actual para llegar a la población, con el objeto de proponer una nueva, se preparó el cuadro No. 2 para analizar la misma, dividiéndola en cuatro niveles:

- A. Nivel Nacional
- B. Nivel Departamental
- C. Nivel Municipal
- D. Nivel de Aldea

Se asumió que un Ministerio desarrolla funciones a esos niveles cuando tiene personal mínimo que cubre directamente más del 100/o de los Departamentos, Municipios o Aldeas y no cuando realiza acciones muy esporádicas. Del análisis de estos cuadros y del conocimiento de la realidad se llegó a las conclusiones que se presentan.

Se hizo en esta parte del trabajo más énfasis en la relación hacia la aldea, por considerar que allí vive la mayor parte del sector marginal cuyo mejoramiento es objetivo esencial de los planes de desarrollo.

Del cuadro No. 2 se desprende:

- a) Solo dos ministerios llegan en forma directa a nivel de aldea, siendo ellos los de Educación Pública y la Defensa Nacional. Indirectamente a través de los alcaldes auxiliares, se puede asumir que actúan la Municipalidad del lugar y los Ministerios de Gobernación y de Finanzas. El primero en cuanto a seguridad pública y el segundo en cuanto a cobro de impuestos.

Se concluye que el aldeano siente más la presencia del gobierno por razones de seguridad o cobro de impuestos, que por razones de servicio o desarrollo.

- b) Los otros Ministerios y entidades desarrollan su acción esporádicamente, por su propia decisión o a pedido de los aldeanos u organizaciones que trabajan con ellos. Esta acción es generalmente fragmentaria, esporádica, descoordinada y poco orgánica. Además no informan ni coordinan sus acciones con la corporación municipal.
- c) A nivel departamental, la acción de cada Ministerio o entidad es individual. Las entrevistas personales con funcionarios indican que no consideran al Gobernador como coordinador de su actividad; la obligación principal que se considera que realiza un Gobernador es el mantenimiento del orden público. Veintiuno de los veintidós Gobernadores actuales* son militares en retiro o baja. El Decreto 93 del Congreso de la República

(*) 1974.

CUADRO No. 2

3.3.1 ORGANOS DE EJECUCION DE LOS PROGRAMAS DE GOBIERNO Y SU ACCION A DIFERENTES NIVELES (*).

NIVELES DE ACCION

NIVEL NACIONAL O CENTRAL	PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CONSEJO NACIONAL DE PLANIFICACION ECONOMICA, JUNTA MONETARIA MINISTERIOS DE ESTADO, ENTIDADES DESCENTRALIZADAS Y OTRAS.									
	Ministerio de Gobernación	Desarrollo de la Comunidad	Ministerio de la Defensa Nacional	Ministerio Agricultura (Digesa, Bandesa, Indeca)	Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas (Caminos, Obras Públicas, Correos, y Telégrafos)	Ministerio de Educación Pública	Ministerio de Finanzas Públicas	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	Ministerio de Economía	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
NIVEL DEPARTAMENTAL	- Gobernador Departamental - Policía Nacional - Guardia de Hacienda.		- Zonas militares - Reservas Militares	- Jefe regional - Oficina Regional - Agencia Regional	- Oficina Regional	- Supervisores - Institutos - Escuelas	- Agencias de la D. G. de Rentas	- Regional de Salud	- Agencia de Estadística	- Inspección General de Trabajo
NIVEL MUNICIPAL	- Alcalde Municipal	- Centros locales	- Reservas Militares - Jefes de Comisionados militares	- Promotor o agente	- Correos y Telégrafos	- Escuelas	- Tesorería Municipal	- Centro de Salud		
NIVEL DE ALDEA	- Alcalde Auxiliar		- Comisionados Militares.			- Escuela Rural	- Alcalde Auxiliar			

(*) Se asume la acción de un Ministerio u Organismo a un nivel determinado cuando tiene personal o representante de algunas de sus entidades ejecutoras, que directamente atiende sus funciones a ese nivel en un porcentaje mayor del 100/o del total Nacional de Aldeas, Municipios o Departamentos.

establece entre las atribuciones del Gobernador, "El Gobierno Departamental y Municipal".

- d) Se trabaja individualmente con los campesinos y no hay estímulo a la organización. Se responde a "pedidos" de los municipios y aldeas. Estos pedidos generalmente son enviados al Presidente de la República o a la Oficina Departamental o Nacional relacionada con el problema. No existe un sistema para detectar las aspiraciones de la población, que sirva de base a la planificación. No hay un inventario nacional de recursos y necesidades de las Comunidades.

9. PROPUESTA PARA LA CREACION DE UNA ESTRUCTURA QUE ESTIMULE LA PARTICIPACION POPULAR, DESCENTRALICE LA TOMA DE DECISIONES Y COORDINE E INTEGRE LA ACCION GUBERNAMENTAL.

De lo expresado anteriormente se desprende de que existe la necesidad de crear una estructura que logre:

- a) Implementar un sistema institucionalizada de coordinación a nivel nacional, regional, municipal y local que integre la acción gubernamental.
- b) Descentralizar la administración pública para que la toma de ciertas decisiones se haga al nivel que corresponda, y agilizar así la respuesta a las necesidades sentidas y reales de cada comunidad.
- c) Permitir la obtención de información de los deseos sentidos de la población y la mejor comunicación del gobierno hacia las comunidades.
- d) Permitir que la población pueda presionar a los funcionarios del gobierno central, regional, municipal o de su aldea para que se tomen acciones en la resolución de sus problemas.
- e) Lograr la participación popular a todos los niveles.
- f) Crear un ambiente democrático, mediante la práctica de un sistema real de participación que haga conciencia en la población de sus derechos y obligaciones.

Los objetivos anteriores se podrán alcanzar ampliamente dentro de la estructura que se propone a continuación y que consiste en un sistema coordinado de acción y comunicación vertical y horizontal dentro de los organismos de gobierno y entre estos y la población.

La parte medular de este tema está en la creación de la estructura necesaria para lograr la participación de la población en el desarrollo nacional en forma estructurada y coordinada.

Se presentará inicialmente esa estructura en forma esquemática para ampliar posteriormente cada una de sus partes. La estructura se inicia desde la aldea hacia el gobierno central en la siguiente forma:

CUADRO No. 3.

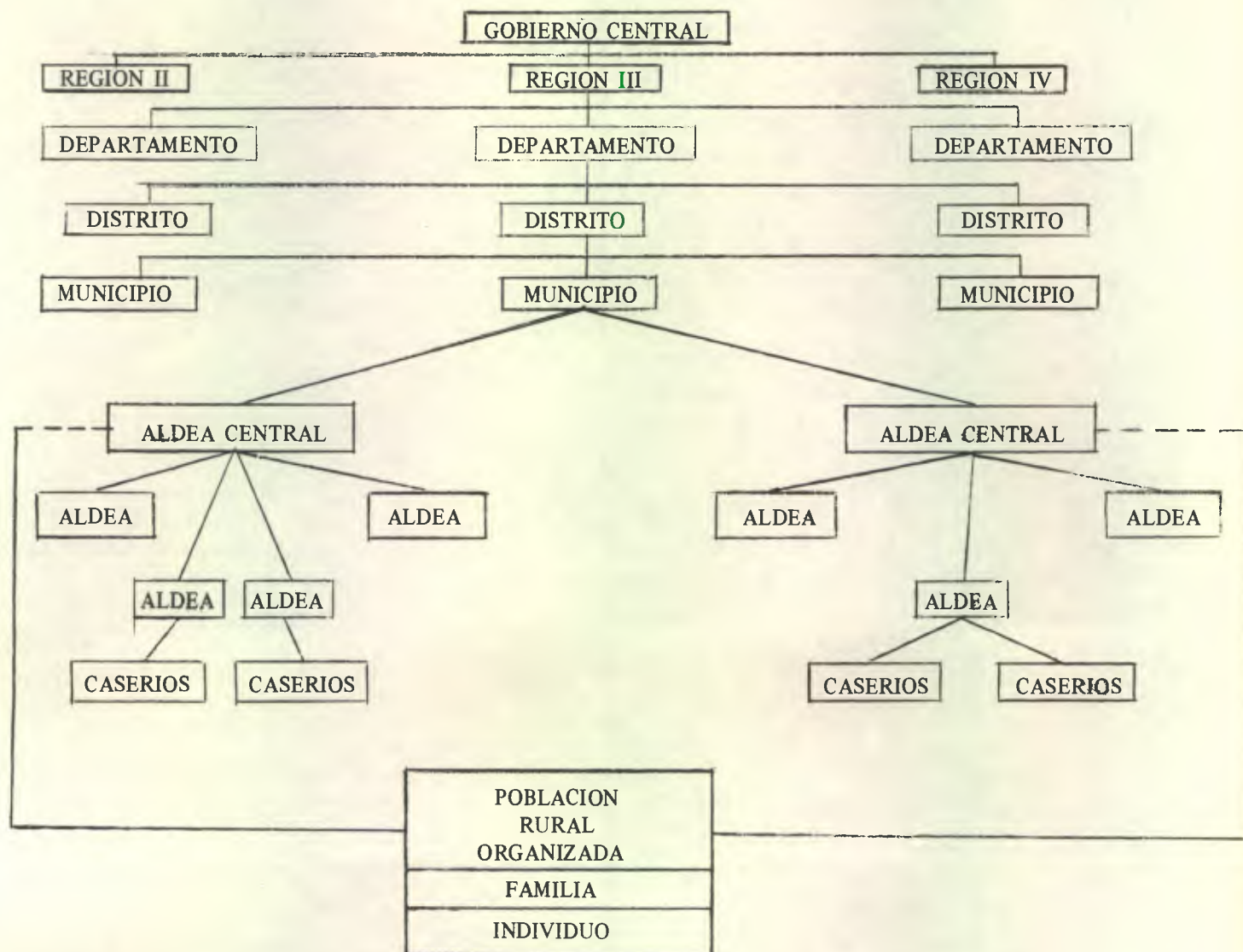
9.1 ESTRUCTURA POLITICO-ADMINISTRATIVA ACTUAL Y PROPUESTA.

<u>NIVELES DE JERARQUIA</u>	<u>ESTRUCTURA ACTUAL</u>	<u>ESTRUCTURA PROPUESTA</u>
Caserío y Aldea	Alcalde Auxiliar Comisionado Militar	Responsable de la Aldea Junta de Mejoramiento Comisionado Militar
Aldea Central	(No existe)	Consejo local electo Asociaciones voluntarias
Municipio	Corporación Municipal	Corporación municipal Comité Pro-Desarrollo Empresas Municipales
Distrito	(No existe)	Coordinadora del Distrito Corporaciones específicas
Departamento	Gobernador Departamental	Coordinadora departamental Gobernador Departamental
Región	(No existe)	Coordinadora Regional Corporaciones Específicas
Central o Nacional	Ministerio de Estado Otros organismos	--Ministerio de Estado --Consejo de Política rural --Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras.

Organismos de apoyo.

- a) Organismo responsable del programa.
- b) Fondo Nacional de Desarrollo Rural.
- c) Federación de Comunidades en Desarrollo.
- d) INFOM.
- e) ANAM.

9.2 ESQUEMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA PROPUESTA



9.3 AUTOGOBIERNO A NIVEL DE ALDEA CENTRAL.

En Guatemala el concepto de Aldea, se aplica tanto para definir una "Comunidad de personas" con sus límites geográficos más o menos reconocidos como para definir el centro donde se encuentran el mayor número de viviendas de los habitantes de esa Comunidad. El concepto de "Aldea Central" se aplicará en esta propuesta en ambos sentidos, es decir que define una comunidad de personas que vive en un área geográfica reconocida y que podrá estar formada además por varias aldeas satélites y caseríos que voluntariamente quieran integrarse. Por otro lado se aplicará para definir el área de concentración de viviendas y servicios que tienen influencia en la Comunidad.

La idea de crear "Polos de desarrollo y de servicios" se concreta al más bajo nivel en la "Aldea Central", la cual sería escogida entre 4 o más aldeas cercanas que pertenecen a un municipio para darle prioridad en la construcción de escuelas, viviendas, centros de servicios, centros de salud, centro de acopio mercadeo, introducciones de agua potable, energía eléctrica, etc., con el objetivo de que sirva de "Polo de atracción voluntario" para los habitantes de las aldeas vecinas, que al notar servicios más completos se trasladarían voluntariamente a vivir en la misma, facilitando así esos mismos servicios. Estas aldeas gozarían de un sistema de autogobierno a través de un Consejo de la "Aldea Central", el cual sería electo cada año entre todos los habitantes de la misma por elección popular en Asamblea General de Electores. Este "Consejo de la Aldea Central" se integraría por:

- a) Responsable o Presidente a cargo de la Coordinación
- b) Secretario, encargado de la secretaría y de organización
- c) Tesorero, encargado de recaudación y control de gastos
- d) Vocal encargado de Salud
- e) Vocal encargado de educación, civismo y capacitación
- f) Vocal encargado de agricultura y mejoramiento económico
- g) Vocal encargado de obras de infraestructura
- h) Comisionado militar, o vocal encargado de Orden

Este sistema tendría la ventaja de que como en las aldeas todos se conocen, no serían electas personas de conducta antisocial o sin iniciativa como miembros del Consejo y además daría a los habitantes del lugar un sentimiento de participación en las decisiones que les afectan.

El único miembro que no sería electo inicialmente y que integraría el Consejo como vocal encargado de orden, sería el Comisionado militar o jefe de Comisionados militares de la aldea, que estaría al servicio de ese Autogobierno para efectos de seguridad y orden. Posteriormente habría que definir el procedimiento de selección de los Comisionados militares, pues

actualmente son líderes impuestos que derivan una autoridad por el cargo que ocupan, y no acorde con su posición reconocida por la Comunidad.

En las aldeas y caseríos vecinos a los cuales la Aldea Central dará servicio, se seguiría nombrando un responsable de la aldea o alcalde auxiliar por parte del Alcalde municipal pero con base de una propuesta del Consejo de la "Aldea Central".

El Consejo de "Aldea Central" estimulará la creación de organizaciones voluntarias y empresas de interés social. Las primeras para trabajar en resolver problemas específicos (Comités pro-agua, centros de salud, feria, etc.), o grupos de interés (amas de casa; clubes juveniles, deportivos, etc.), y los segundos para enfrentar conjuntamente problemas de producción comercialización etc., (cooperativas, asociaciones, empresas comunitarias, etc.).

El Consejo prepararía anualmente un plan de trabajo y desarrollo de la aldea, el cual para su ejecución tendría el apoyo de dos entidades nuevas que se crearían, el "Fondo Nacional de Desarrollo Rural" que les proporcionaría subsidios para obras no autofinanciables y préstamos a largo plazo para proyectos autofinanciables y la "Federación de Comunidades en Desarrollo" que les proporcionaría asistencia técnica y adiestramiento y sería su órgano de expresión.

Los subsidios del "Fondo Nacional de Desarrollo Rural" serían hasta por el 50o/o del valor de las obras no autofinanciables. El otro 50o/o sería aportado en mano de obra local y fondos provenientes del Boleto de Ornato de los habitantes de la Aldea. y otros ingresos tributarios específicos aprobados por el Consejo local y el Organismo Ejecutivo.

Actualmente ni el 20o/o de los aldeanos paga el Boleto de Ornato, solamente lo hacen cuando se ven obligados a hacer trámites administrativos y la razón principal de ello, es de que se saben que es utilizado para beneficio de la Cabecera Municipal y no de las aldeas.

Los responsables, o Presidentes de los Consejos de las aldeas centrales vecinas o de un mismo municipio podrán reunirse para discutir sobre problemas comunes.

9.3.1 Características de la Aldea Central y forma de obtener su calificación.

- a) Tener más de 500 habitantes
- b) Estar localizada en un punto central con respecto a otras aldeas y que tenga buenas condiciones o posibilidades de acceso
- c) Tener buenas posibilidades para proporcionar servicios

- d) Haber tenido un crecimiento anual mayor que otras aldeas
- e) Solicitar su calificación de Aldea Central y autorización de elegir su autogobierno local por decisión de la mayoría de sus votantes registrados. Se considerarán votantes todos los mayores de 18 años con cédula de Vecindad, que vivan en la aldea durante los 6 meses anteriores a la Asamblea General. La alcaldía Municipal hará un registro de los mismos.
- f) El Estado a través del "Organismo responsable del programa" la reconocerá como "Aldea Central" previo dictamen de la Municipalidad, y le otorgará su personalidad jurídica, le aprobará sus estatutos y señalará sus límites geográficos o territorio, que podrán incluir otras "aldeas satélites" y caseríos.
- g) Para sus reuniones de Asamblea General el quorum estará constituido por lo menos por la quinta parte de los votantes registrados.

9.3.2 Servicios básicos para las aldeas centrales.

El gobierno dará prioridad para que la "Aldea Central" goce de los siguientes servicios y asistencia:

- a) Educación: Escuela primaria (mínimo 6 aulas)
- b) Salud: Puesto de salud
- c) Civismo: Centro social o comunal (Casa del pueblo) Clubes juveniles, clubes de amas e casa
- d) Agricultura y mejoramiento económico: Parcelas demostrativas o centros de demostración y servicios de asistencia técnica. Estímulo de la creación de empresas de interés social, ya sea asociaciones, cooperativas u otras. Servicios de sementales de ganado vacuno, porcino, ovino o de otro tipo según las necesidades del lugar u otras formas de estímulo para el desarrollo ganadero. Tienda de consumo y centro de acopio.
- e) Infraestructura: silo comunal, Carretera Vecinal, Luz eléctrica, Introducción de agua potable, Introducción de línea telefónica.

9.3.3. Objetivos del Autogobierno local a nivel de Aldea Central.

- a) Crear polos de desarrollo a nivel Rural.
- b) Crear los núcleos coordinadores del desarrollo (Consejo Local)
- c) Integrar a ese nivel las acciones dispersas de las oficinas gubernamentales.

- d) Apoyar con recursos externos esos núcleos rurales.
- e) Mantener el sentimiento de pertenencia a su comunidad y de solidaridad entre sus miembros.
- f) Acercarse a las comunidades para ganarse su consideración y confianza.
- g) Permitir que el pueblo pueda expresar sus necesidades sentidas.
- h) Impartir conocimientos y habilidades.
- i) Animar a que el pueblo considere caminos alternativos para enfrentar sus problemas y llegar a soluciones propias con su participación
- j) Permitir que surjan los líderes locales más capaces y darles el reconocimiento que merecen.

9.4 CORPORACION MUNICIPAL

Se ha comprobado que las Municipalidades tienen un gran potencial como instrumentos de desarrollo, pero han cometido el error de no responder a las necesidades de sus aldeas, debido a que la mayor parte de sus escasos fondos son utilizados en la cabecera municipal y a que los alcaldes y concejales son electos entre los “notables” de la cabecera, generalmente pequeños comerciantes que son precisamente explotadores en muchos casos de los aldeanos y no tienen respeto por los mismos.

Por esta razón y con el objetivo de integrar a la aldea con el municipio se propone:

- a) Motivar la creación en cada municipio de un “Comité Pro-Desarrollo” integrado por el alcalde, un concejal, el secretario municipal y un delegado por cada “Aldea Central”, quienes emitirían su opinión y participarían en los planes de desarrollo anual del municipio, a través de recomendaciones a la Corporación Municipal, Coordinadora del Distrito y Coordinadora departamental.
- b) Estimular a las municipalidades para que den servicio a las aldeas, en aspectos de educación, salud, agricultura, etc.; ésto haría que el aldeano sintiera que le concierne la elección de sus autoridades municipales, pues de ello depende el servicio que le den a su aldea.
- c) Asignar funciones específicas a cada miembro del Concejo Municipal, quedando un Concejal encargado de cada una de los siguientes sectores: Educación y alfabetización, salud pública, civismo, agricultura y mejoramiento económico y obras de infraestructura.

Se fortalecería el Municipio por medio de un aporte que recibirían del Gobierno Central y que en conjunto podría ser del

5-10o/o del presupuesto nacional, más un porcentaje del impuesto territorial que provenga de los inmuebles del municipio.

Este fondo podría ser administrado por el Instituto de Fomento Municipal, INFOM.

Se apoyaría a la Asociación Nacional de Municipalidades, ANAM, para que fuera una institución de servicio y capacitación para las Municipalidades.

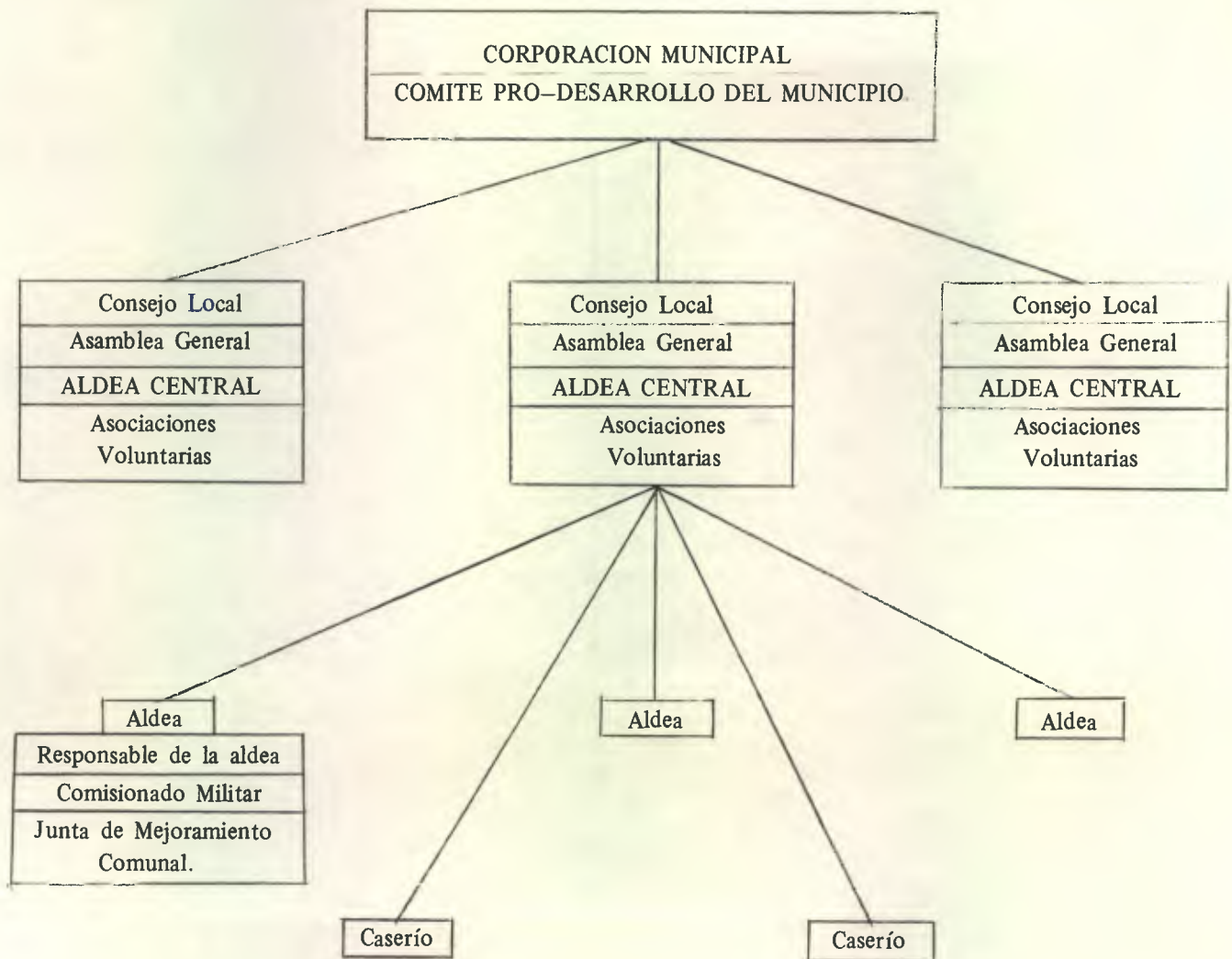
9.4.1. Servicios básicos para municipios de tercera categoría:

El Estado apoyaría la creación de los siguientes servicios:

- a) Educación: Escuela Primaria y Prevocacional
- b) Salud: Centro de salud
- c) Civismo: Centro Comunal
Centro de recreación, club juvenil: Scouts.
- d) Agricultura y mejoramiento económico: Promotor agrícola. Centro de servicios agrícolas varios.
Agencia de Crédito Agrícola
Centro de Acopio de la producción del lugar y venta de insumos.
Agencia del Fondo Nacional de Desarrollo Rural.
Agencia del Organismo responsable del tercer sector de la economía.
- e) Infraestructura:
Energía eléctrica
Carretera
Agua potable
Silos
Teléfonos.
Vivienda
- f) Otros:
Centro de Información y acopio de datos

9.4.2 Esquema de la Estructura Comunal y Municipal. (Ver cuadro No. 4) Página siguiente.

CUADRO No. 4
9.4.2 ESQUEMA DE LA ESTRUCTURA COMUNAL Y MUNICIPAL:



9.5 COORDINADORA DEL DISTRITO

Continuamente hay problemas entre municipalidades vecinas porque una no tiene un nacimiento de agua y si existe en la otra, por una carretera, etc. y generalmente no se sienten partes de una misma sociedad, hay rivalidades vecinas y se olvidan de las oportunidades conjuntas.

Por esta razón se estimularía la creación voluntaria de las "Coordinadoras Distritales", que en la práctica coordinarían la acción de varios municipios que vendrían prácticamente a constituirse en "Distritos". Estos "Distritos" abarcarían áreas ecológicas similares y/o sub-regiones con intereses comunes. Serían presididas por el Coordinador Departamental, quien sería asesorado por "Agentes" de los diferentes ministerios. Planearían y ejecutarían conjuntamente obras de beneficio común. La coordinadora estaría integrada por el Coordinador departamental y los alcaldes y secretarios municipales de los municipios que lo componen.

9.6 COORDINADORA DEPARTAMENTAL:

Actualmente en la mayoría de los casos el gobernador departamental no llena ninguna función de desarrollo, sino es un delegado del Gobierno Central encargado de velar por la seguridad y el orden públicos. Es generalmente un militar que tiene poca preparación para trabajar por el desarrollo y cuenta con escasos medios y apoyo para ello. Se propone que se le mantenga la misión de "guardar la seguridad pública", pero que además en cada departamento, el Presidente de la República nombre un representante encargado de la coordinación de todas las agencias gubernamentales que trabajen en programas de desarrollo, al cual se le denominaría "Coordinador Departamental". Este podría ser inicialmente el propio gobernador o un Jefe regional de cualquiera de los Ministerios, escogido por su capacidad.

Las obligaciones de este "Coordinador Departamental" serían las de coordinar todas las actividades de desarrollo en el departamento, presidir la "Coordinadora Departamental", las "Coordinadoras Distritales" y servir de enlace con la "Coordinadora Regional".

Sería nombrado por el Presidente de la República a propuesta del "Comité Coordinador de entidades ejecutoras de programas rurales." Las personas propuestas tendrían que llenar ciertos requisitos mínimos de educación y conducta moral.

La "Coordinadora Departamental" estaría compuesta por el Coordinador Departamental que la preside, los alcaldes del departamento, todos ellos con voz y voto y además los delegados o jefes regionales de cada ministerio en el Departamento,

delegados del Organismo responsable del tercer sector de la Economía y del órgano responsable del cambio político administrativo.

9.7. COORDINADORA REGIONAL

La Región tendría como objetivo el planteamiento y ejecución de programas de Desarrollo integrados alrededor de "Grandes Polos de Desarrollo".

Habría en la Región una autoridad coordinadora que tendría su sede en una de las Cabeceras de los Departamentos que formarían la misma. Esta cabecera sería un "Gran Polo de Desarrollo" y el gobierno invertiría en ella un porcentaje mayor de presupuesto creando además incentivos para estimular la "inversión privada" principalmente en industrias y servicios. Serían estas ciudades centros industriales, de acopio y de servicios.

La Coordinadora estaría formada por un delegado de cada Ministerio y entidades calificadas, por los coordinadores departamentales que formen parte de la Región y un alcalde delegado por cada departamento. Estaría presidida por un Coordinador, que sería un delegado personal del presidente de la República y nombrado por este a través del "Órgano responsable del cambio político administrativo".

Existen varios trabajos que tratan de la Regionalización nacional, propuestos cada uno de ellos, por Arq. Federico Fashen, Ing. Leopoldo Sandoval, Ing. Leónides Morán, Ing. Alfredo Obiols, Dirección General de Obras Públicas y Consejo Nacional de Planificación Económica, que servirían de base para la creación de estas Regiones.

Habría que discutir a nivel político, la conveniencia de que las Regiones manejarán, separadamente del Gobierno Central, un presupuesto propio de fondos provenientes de ciertos impuestos y además que pudieran tener facultades para recibir préstamos y adquirir compromisos.

Una Región también podría denominarse Provincia.

9.8. COMITÉ COORDINADOR DE ENTIDADES EJECUTORAS DE PROGRAMAS RURALES.

En el cuadro No. 1 se observa que existen 22 Direcciones Generales o Entidades Ejecutoras con funciones o influencia importante en el Área Rural (marcados con XX), las cuales actualmente no mantienen coordinación permanente. Los Directores Generales de estas entidades deberían formar un "Comité Coordinador" y agregar al mismo un representante del nuevo "Organismo responsable del cambio político-administrativo" y otro del "Organismo responsable del tercer sector de la Economía."

Este Comité Coordinador, tendría cada mes una reunión de coordinación y evaluación con los coordinadores regionales. Presidiría este Comité la misma persona nombrada por el Presidente de la República para presidir el "Consejo de Política Rural". Fungiría como Secretario el Director del "Órgano responsable del cambio Político-Administrativo."

9.9 MINISTERIOS DE ESTADO Y CONSEJO DE POLÍTICA RURAL.

Los Ministerios seguirán sus funciones actuales, enfatizando sus esfuerzos al desarrollo rural. Los que tienen mayor relación con el área rural estarían actuando con menos celos y más coordinación al formar parte de un "Consejo de Política Rural" que estaría integrado por los ministros de Agricultura, Comunicaciones y Obras Públicas, Finanzas y Economía.

Sería coordinado por uno de los ministros o por otro funcionario, nombrado por el Presidente de la República, quien además presidiría el "Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras de Programas Rurales."

Celebraría por lo menos una sesión cada dos meses, preferentemente en una región diferente, para discutir sobre el desarrollo de la misma. Tendría una Secretaría permanente.

Este Consejo funcionaría como la Junta Directiva del "Órgano responsable del programa."

9.10 ORGANISMOS DE APOYO.

9.10.1 Federación de Comunidades en Desarrollo.

Para que efectivamente la estructura sugerida sirva para impulsar el desarrollo de las áreas marginadas, se necesita un órgano de presión a nivel nacional, regional y local, que sea su portavoz y legítimo representante. Para ello se apoyaría la creación de la "Federación de Comunidades en Desarrollo" que se integraría de la siguiente forma:

- a) Por cada Municipio, las aldeas centrales nombrarían un representante ante el "Comité Regional de Aldeas en Desarrollo".
- b) Esos comités regionales elegirían el "Consejo Director de las Federaciones de Comunidades en Desarrollo" que estaría compuesto de un miembro por cada región más 4 delegados observadores nombrados dos por el órgano responsable del programa, y dos por el Consejo de Política Rural.

Esta federación recibiría un pequeño subsidio para sus gastos administrativos. La creación de esta Federación, sería hasta que se haya desarrollado el concepto de Aldea Central en la mayor

parte del país, lo cual requiere de un proceso no menor de 5 años.

9.10.2 Fondo Nacional de Desarrollo Rural.

Contaría con personalidad jurídica propia, sería constituido por un aporte inicial del Estado y recibiría un subsidio anual equivalente al 20/o del Presupuesto Nacional, o se le asignarían ingresos específicos. Podría recibir aportes, préstamos y donaciones de toda índole y además podría utilizar el producto del uso de sus fondos.

Con este Fondo podría concederse subsidios o préstamos a las Aldeas Centrales para obras de beneficio colectivo y mejora comunal. Los subsidios para esas obras serían de $\frac{1}{3}$ a $\frac{1}{2}$ del valor de las mismas. Podría iniciar servicios y programas directos en beneficio de las aldeas del país. Crearía un fondo de capitalización con 50/o de sus ingresos.

Su política general sería dictada por un Directorio compuesto por:

El Director del "Órgano responsable del cambio Político Administrativo", quien lo presidiría.

Un delegado de la "Federación de Comunidades en Desarrollo"

Un delegado del Consejo Coordinador de Entidades Ejecutoras de Programas Rurales.

Tendrá oficinas y directorios regionales y departamentales, constituidos por representantes de los mismos organismos, a través de los cuales se tramitarán los préstamos y subsidios.

9.10.3 Corporaciones Específicas.

A nivel regional, departamental, distrital o local, podrán organizarse entidades autónomas con personalidad jurídica, previo reconocimiento del Estado, para el desarrollo de obras concretas. Estas entidades se podrán denominar "Corporaciones" y tendrá capacidad para contratar préstamos, administrar programas. Sus miembros podrían ser Regiones, Distritos, Municipios o Aldeas.

Especialmente serían convenientes a nivel Regional y Distrital.

9.10.4 Órgano Responsable del Cambio Político-Administrativo.

Dependerá del Consejo de Política Rural, que fungiría como su Junta Directiva. Tendría Personería Jurídica y funcionaría en forma descentralizada; su administración estaría a cargo de un Director Ejecutivo. Entre sus funciones estarían:

- Calificar a las aldeas centrales y supervisar la elección de los consejos locales.
- Obtener información de los deseos de la población, estado de de-

sarrollo de obras, estado de cultivo, etc.

—Preparar y mantener al día un inventario de Recursos, y obras de las aldeas centrales.

—Mantener informados a los consejos locales y corporaciones municipales de todas las oportunidades de apoyo y asistencia que se presenten.

—Movilizar a la población para lograr participación de la misma en su propio mejoramiento.

—Capacitar a los dirigentes locales.

—Colaborar en la coordinación de la acción gubernamental a diferentes niveles y especialmente a nivel local y municipal.

—Apoyar las obras que se realicen en la aldea central.

—Servir de enlace entre el Fondo de Desarrollo Rural y los consejos locales.

—Apoyar porque se alcancen los objetivos del autogobierno local expuestos en inciso 9.3.3.

—Motivar la creación de los Comités Pro-Desarrollo a nivel municipal.

—Participar en las Coordinadoras de Distrito, Departamento y Región.

—Servir de secretaría al Comité Coordinador de Entidades Ejecutoras de Programas Rurales.

—Proporcionar apoyo a la Federación de Comunidades en Desarrollo.

La estructura institucional sería la siguiente:

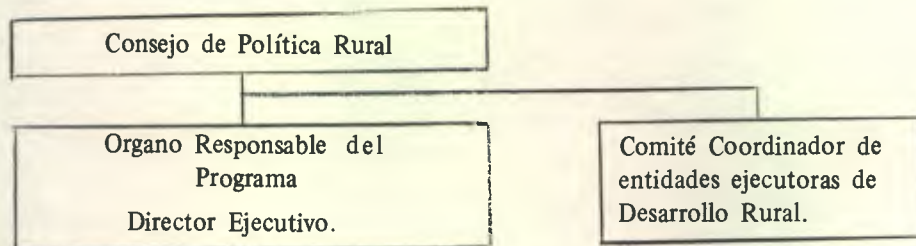
(Ver cuadro No. 5).

CUADRO No. 5

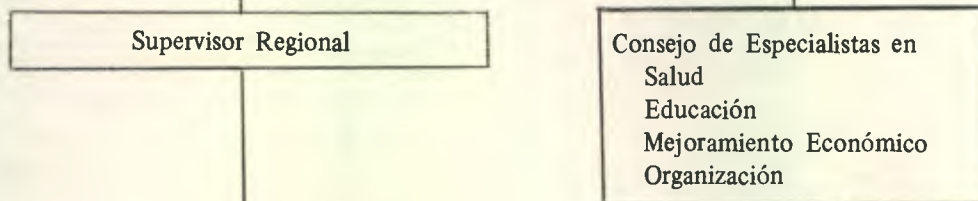
9.10.4.1 ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL ORGANO RESPONSABLE DEL CAMBIO POLITICO-ADMINISTRATIVO

Nivel de Acción

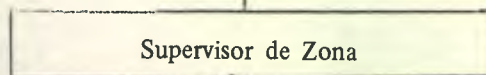
Nacional



Regional

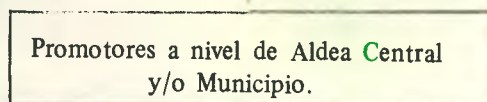


Departamental y/o
Distrital



Municipal

Aldea
Central



9.11 CENTROS O POLOS DE DESARROLLO DE DIFERENTES NIVELES.

Dentro de la nueva división política-administrativa propuesta, es necesario que existan los Polos de Servicio y Desarrollo de diferentes niveles y características, los cuales deberán llenar una función como Centros de Servicios y Polos de Desarrollo a cada nivel.

Para su ordenación y calificación, es necesario estudios específicos. Para seguir en parte el sistema que tradicionalmente se ha utilizado en Guatemala, propongo que se les divida en las siguientes denominaciones o categorías de acuerdo a criterios, características y requisitos que se definan:

—GRAN POLO DE DESARROLLO

—CIUDAD

—VILLA

—PUEBLO

—ALDEA CENTRAL

—ALDEA

—CASERIO.

Un Gran Polo de Desarrollo o Ciudad podría ser cabecera Regional, una Ciudad, Cabecera Departamental o Municipal y una Villa o Pueblo, Cabecera Municipal.

10. FORMA DE CREAR LA NUEVA ESTRUCTURA PROPUESTA.

Como se deduce de la presentación, la misma debe ser creada y orientada a través de una “Ley de Descentralización administrativa y Autogobierno local”, que a su vez crearía el “Organismo responsable del cambio Político-Administrativo”, que sustituiría paulatinamente al Programa Nacional de Desarrollo de la Comunidad.

Este organismo supervisaría el uso del Fondo Nacional de Desarrollo Rural y le serviría de organismo técnico. Posteriormente se emitirían los reglamentos sobre requisitos para denominarse “Aldea Central”, elecciones, representaciones, etc., y todo lo referente a cada una de las estructuras propuestas.

La Constitución de la República prevee la posibilidad de un cambio político-administrativo y lo autoriza en su Artículo 230 que dice:

“El territorio de la República se dividirá para su administración en departamentos, y éstos en municipios. Sin embargo, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país estableciendo un régimen de provincias, departamentos y municipios, o cualquier otro sistema sin menoscabo de la autonomía municipal, cuando así convenga a los intereses y al desarrollo general de la Nación”.

11. HACIA UN MOVIMIENTO NACIONAL DE INTEGRACION Y DESARROLLO.

La reestructuración político-administrativa propuesta, representa un nuevo enfoque y un nuevo camino para la Integración y el desarrollo de Guatemala. Con ello se liberarían las fuerzas creativas y productivas de los guatemaltecos, se crearía un sistema de libre discusión de los problemas y un espíritu democrático y de autogestión que nace de la misma aldea, donde los aldeanos se darían cuenta del valor de su voto y decisión, al contrario de lo que sucede actualmente en que a ningún aldeano le interesa votar para presidente, diputado o alcalde municipal, pues nada representa en su vida.

Este ambiente de desarrollo y autogestión democrática, creará una conciencia nacional, de la cual fácilmente surgirán dirigentes que tomen la responsabilidad de conducir el desarrollo dentro de un espíritu democrático.

En una Sociedad donde los individuos o grupos compiten libremente por obtener una posición en la misma, los líderes naturales son los líderes reconocidos por el grupo a que pertenecen. En Guatemala ha ocurrido un fenómeno inverso, debido al hecho de que a todos los niveles los hombres más connotados y con capacidad de liderazgo en la comunidad, se inhiben y se retraen. Este fenómeno se produce debido a que el marco general del país inhibe esa participación, pues el hecho de tener liderazgo reconocido por la Comunidad coloca a esos dirigentes en el centro de intereses de grupos políticos, sociales, etc., y llega a considerárseles dirigentes peligrosos con todos los riesgos que esto conlleva.

La creación de un sistema como el propuesto, haría surgir una lucha de intereses legítimos (conflictos) que serían fácilmente arbitrados por el Estado, buscando soluciones en beneficio de la Sociedad global.

12. LINEAMIENTOS Y CRITERIOS PARA UN PLAN DE DESARROLLO RURAL DENTRO DEL ESQUEMA PROPUESTO.

Todo programa específico dentro de un Plan de Desarrollo Integral en el futuro, debe ser elaborado dando énfasis al desarrollo del área rural para mejorar las condiciones de vida de sus habitantes, a través de los mecanismos propuestos en los cuatro temas de este trabajo, tratando de lograr la mayor participación del pueblo en el planeamiento y ejecución de los programas que afecten su vida y dentro de un marco de utilización racional de los recursos naturales.

Debe iniciarse un Plan integral que contemple todas las actividades posibles de mejoramiento concretados en 4 programas: — aquellos que redistribuyan y aumenten el ingreso de los sectores marginados.

- Aquellos que mejoran la salud
- Aquellos que mejoren la educación y civismo
- Aquellas obras de infraestructura, de mejoramiento comunal e interés colectivo que den empleo.

Deberá hacerse énfasis en trabajar con la población económicamente activa comprendida entre los 14 y 45 años de edad, para lograr el desarrollo en el menor tiempo posible y un mayor efecto multiplicador todo programa debería formularse sobre el siguiente criterio:

“Obtención de máximos resultados, al más bajo costo, con la participación de la comunidad y en el menor tiempo posible.”

Para que funcione la estructura propuesta es básico contar con liderazgo local a nivel de aldea, despertando y estimulando los conceptos de democracia y desarrollo, para lo que deberá capacitarse a los líderes locales, haciendo énfasis en:

- a) No tomar en cuenta sólo a los “líderes” reconocidos por la propia comunidad, sino detectar y apoyar a los “líderes potenciales”.
- b) Cursos formales de adiestramiento, “laboratorios vivenciales”, “análisis transaccional” y “análisis organizacional”, etc.
- c) Mantener cursos de refrescamiento a los líderes mejores de los grupos adiestrados anteriormente.

TEMA II

**ESTIMULO A UN TERCER SECTOR DE LA ECONOMIA,
LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL.**

PROPUESTA DE ESTRATIFICACION SOCIAL DE GUATEMALA

TEMA II
ESTIMULO A UN TERCER SECTOR DE LA ECONOMIA,
LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL.

1. ANTECEDENTES.

La propiedad comunal de la tierra siempre ha existido en toda la historia de Guatemala, pero nunca ha habido legislación, ni un marco conceptual, que estimule a convertirla en una empresa económica. El gobierno a través de la historia, ha efectuado distribución de tierras, como se expone en la parte relativa a la estructura agraria de Guatemala, pero siempre la distribuyó individualmente y nunca trató de fortalecer y organizar asociaciones o grupos de campesinos que formaran una empresa agrícola. Los antecedentes sobre empresas campesinas en Guatemala se sintetizan a continuación:

1.1 GRUPOS DE BASE.

A nivel rural ha sido tradicional en las áreas indígenas, la existencia de las cofradías y hermandades dirigidas por los "Principales" ("Intendentes", "Regidores" y "Alguaciles") que a partir de 1945, pierden fuerza y autoridad

Además, ha sido usual la organización de comités pro-mejoramiento, introducción de agua, u otra actividad conforme lo permite el artículo 15 del Código Civil y reglamentos del Ministerio de Gobernación.

A partir de 1945, se acelera a nivel de aldea, la organización de asociaciones, comités, cooperativas y otras organizaciones que tiene en algunos casos un trasfondo de lucha religiosa y de poder, además de los objetivos de mejoramiento colectivo. En una aldea o Comunidad Rural existe una "lucha por poder, de fuerzas equivalentes" que mantiene conflicto continuo de un trasfondo político-religioso. En las áreas indígenas los pobladores se dividen en costumbristas o tradicionalistas (Religión Maya), Católicos y Protestantes. No hay comunidades de un solo tipo, "sino que la línea divisoria de creencias atravieza municipios, aldeas, cantones y hogares": (36)

Las características de estos grupos son las siguientes:

Costumbristas: Generalmente tienen tierra, migran menos, son más conservadores, se inician en organizaciones rituales, como cofradías o hermandades a través de las cuales mantienen comunicación con centros de poder político externo, generalmente estatal.

En su debilitamiento (1945-62) y posterior revitalización (1962-1974) se han convertido en entidades de servicio voluntario, con tendencia a que sus principales ya no sean vitalicios. Se ha "secularizado" la cofradía es decir que tienden hacer clara distinción entre los cargos de la misma y los de los comités que forman con destinos específicos a los cargos políticos en la municipalidad a la que tienden a dominar.

Católicos Ortodoxos: Tienen relación con "Acción Católica" que depende de la Diócesis, "Tercera Orden" que depende a su vez de la Comunidad Religiosa de los Franciscanos y otros grupos o instituciones

de promoción humana. Tienen una vinculación local, regional y nacional. Son mas comunes en el Altiplano Occidental y tienen influencia en muchas cooperativas y ligas campesinas. Han debilitado a las cofradías pues muchos de sus miembros pertenecían a ellas; el haber aceptado e impulsado el uso de fertilizantes, les dio un alto índice de crecimiento.

Protestantes: Tienden a marginarse de la Comunidad corporativa, generalmente no han pasado por la iniciación ritual de la cofradía, pues estaban fuera de la misma por no tener dinero. Este grupo tuvo un índice alto de crecimiento entre 1945-1952, y fueron los primeros en hacer alianzas con los ladinos que estaban contra la "Cofradía".

Tienen escaso poder cohesivo, hay gran variedad de ideologías, aunque su tendencia actual es hacia el "Escatologismo" o sean las cosas no terrenales.

En las áreas "ladinas", la división puede ser "partidista" (por partidos políticos), lo cual degenera en muchos casos en violencia o "por edades" (jóvenes y viejos) lo cual está definido principalmente por su "actitud" ante el mundo.

Estos grupos diversos tanto en las áreas indígenas como "ladinas", forman y organizan asociaciones, comités, etc., siendo muy importantes alrededor de 1952-54, las "Uniones Campesinas" integradas por los grupos protestantes, los ladinos bajos y en algunos casos los cofrades.

Entre 1945-1955, surge un vigoroso movimiento protestante, debido a la llegada de un gran número de "misioneros" y al hecho que los miembros de las cofradías, que no querían "servir", encontraron así una forma de evadir obligaciones y gastos en la misma. Además con esta afiliación era corriente que se curaran del alcoholismo, puesto que el licor forma parte del ritual de la cofradía.

Por ello las mujeres estimulaban este cambio religioso, y ello influía en la superación económica del "protestante", el cual es un fenómeno bastante generalizado.

El indígena protestante fue en esta etapa el pionero del cambio, y surgió generalmente de entre los grupos más pobres. Debido a la "concientización" y conexión con el mundo exterior a través del estudio de la Biblia, cursos de capacitación y a su sentido de pertenencia a la nueva fe, se asocian y llegan a alianzas político-religiosas con los ladinos pobres radicales. Ello da origen a una incipiente contradicción de clase que sustituye inicialmente a la contradicción de "etnias". El movimiento evangélico declina a partir de 1954, y surgen y se fortalecen, como una respuesta a la intromisión protestante, los "nuevos católicos" organizados en la "Tercera Orden" y "Acción Católica". Estos grupos crecen a partir de 1955 con el ingreso del clero extranjero que cuenta con dinero, medios operativos y apoyo externo. Los grupos de "Acción Católica" constituyen el "foco" del movimiento cooperativo actual y de algunas de las asociaciones pre-empresariales.

Según Falla (36) la cofradía y los "costumbristas" tienden últimamente a revitalizarse organizando "Comités" con personería jurídica, en la que actúan los mismos "Principales" de la cofradía. El

comité funge como una "cápsula legal" para evitar inculpaciones.

Personalmente creo que esta tesis es correcta. en algunas zonas y que en otras esos comités o asociaciones se integran no sólo con miembros de la cofradía sino también con indígenas "modificados" e indígenas "ladinizados", muchos de los cuales son "católicos" aunque sin sentido de lealdad a la "acción católica". En el cuadro No. 1 se presenta la composición en porcentaje de 20 grupos tomadas al azar, lo que demuestra que sus miembros pertenecen a los 3 sectores mencionados aunque los católicos que lo integran no pertenecen a una asociación ligada a la iglesia. Es de mencionar que se detecta en estos grupos, que el liderazgo está en manos normalmente de los indígenas no costumbristas.

Han surgido también en el país cierto número de sindicatos campesinos denominados "Ligas Campesinas", que están regidos por el Código de Trabajo.

A partir de 1960, y con la "revolución" del fertilizante, se acentúa la formación de estos grupos de base, que se van transformando en grupos de interés económico, organizados para la compra de insumos agrícolas y comercialización de productos.

El estímulo a esta organización ha provenido de el trabajo de muchas instituciones de promoción humana y Desarrollo comunal y al hecho de que el acceso a crédito y fertilizante, ha sido facilitado por la Fundación del Centavo, cuando más de 10 personas se organizan.

El cambio de un grupo de base social-religioso a un grupo de interés económico, implica una reestructuración en la jerarquía del grupo puesto que el liderazgo deriva hacia aquellos miembros que tienen capacidad gerencial y administrativa y un concepto de rentabilidad económica. En este cambio de liderazgo es frecuente que ocurra el retiro o expulsión de algunos de los miembros de la organización.

Algunos de estos grupos tienen mayor número de miembros y efectividad que las cooperativas organizadas, a pesar de que no reciben subsidios monetarios, técnicos, etc. ni gozan de un marco legal. Su fuerza radica en que sus principios y reglamentos surgen libremente del deseo de sus miembros. Algunos grupos derivan posteriormente en la formación de una cooperativa, pero la mayoría son reacios a ello y prefieren mantenerse como un grupo cerrado de lealdad local.

CUADRO No. 1
POSICION SOCIAL-RELIGIOSA EN PORCENTAJE
DE LOS MIEMBROS DE 20 ORGANIZACIONES RURALES (*)

ORGANIZACION			Costumbrista Indígena Tradicional	Mixto Costumbrista o no costum- brista. Indíge- na modificado	No costumbrista generalmente ca- tólico. Indígena Ladinizado.
C	1	Paraje Buena Vista, San Vicente Buenabaj	25o/o	50o/o	50o/o
A	2	Saquicol, San Francisco El Alto, Totonicapán	25o/o	25o/o	50o/o
A	3	Independiente Corinto, Cuilco	30o/o	30o/o	40o/o
A	4	Chi-Alvarez, Chivarreto		30o/o	70o/o
A	5	Chi-Oxlaj, Chivarreto	5o/o	45o/o	50o/o
A	6	Chuichaj, Pachaj, San Francisco, El Alto	5o/o	45o/o	50o/o
A	7	Pedrerá Xejuyú, San Martín Jilotepeque	50o/o	30o/o	20o/o
A	8	Gremial Tacajalveña, San Francisco El Alto	10o/o	60o/o	30o/o
A	9	Choatalum, San Martín Jilotepeque	40o/o	40o/o	20o/o
LC	10	San José Chicalquix, Sija	20o/o	50o/o	30o/o
A	11	San Antonio Sija I	40o/o	50o/o	10o/o
A	12	San Antonio Sija II	30o/o	50o/o	20o/o
A	13	Para El Progreso, San Francisco El Alto	10o/o	70o/o	20o/o
A	14	Chiaj, Ilotenango, Quiché	30o/o	30o/o	40o/o
A	15	Chorjalé, Cabricán, Quezaltenango		50o/o	50o/o
A	16	El Rosario El Adelanto, Quezaltenango	10o/o	40o/o	50o/o
C	17	Paxixil, San Francisco, El Alto	30o/o	40o/o	30o/o
A	18	Sacmixit, San Francisco, El Alto	20o/o	60o/o	20o/o
A	19	El Cerro, Cabricán, Quezaltenango	30o/o	60o/o	10o/o
A	20	Los Trabajadores, Cabricán, Quezaltenango	20o/o	50o/o	30o/o

C- Comité
 A- Asociación
 LC- Liga Campesina

(*) Estos grupos fueron escogidos al azar entre 100 organizaciones que atendió la Fundación del Centavo durante el año agrícola 1973-74.

1.2 MOVIMIENTO COOPERATIVO Y EMPRESAS COMUNITARIAS.

En 1903 se emitió el Decreto 630 denominado "Ley de Sociedades Cooperativas" pero con un concepto de asociación mutualista.

En la Constitución de 1945, se reconoce la obligación del Estado en apoyar el movimiento cooperativo (Artículos 94 y 100) y se emite el mismo año el Decreto 93 que encarga al Ministerio de Economía, el fomento del Sistema Cooperativo, creandose el Departamento respectivo a través del Decreto 146, el cual tenía una junta directiva descentralizada. De 1946 a 1949, se organizaron 30 cooperativas.

En 1949, se promulga el Decreto 643 "Ley de Cooperativas" y se dan los principios a que debe sujetarse las Cooperativas del país, creándose el Instituto de Fomento Cooperativo, el cual se cancela en 1953 y se trasladan sus funciones a una oficina que depende directamente del Ministerio de Economía.

Con el cambio político de 1954, se paraliza el movimiento cooperativo y no es sino hasta 1956, que se emite el decreto 560, responsabilizando a la Superintendencia de Bancos para controlar al sistema cooperativo. En 1959, se responsabiliza al Ministerio de Agricultura de lo referente a las asociaciones y cooperativas agrícolas, pecuarias y derivados (Decreto 1295 del Congreso de la República).

Se inicia aquí, a mi juicio, la verdadera institucionalización del movimiento cooperativo, al surgir, por efecto del trabajo del Servicio de Fomento de la economía indígena (SFEI), y de misioneros católicos, las primeras cooperativas rurales viables, que dieron origen a las entidades federadas que hoy existen. Dos factores influyeron en estimular esta acción, el "milagro" del fertilizante a nivel rural introducido por SFEI y los grupos de "Acción Católica" ya formados.

En 1966, el ministerio de Trabajo organiza un Departamento de Cooperativas. Ese mismo año se emite el Decreto 1653 por medio del cual se entregará gratuitamente las Fincas Nacionales a sus trabajadores en un sistema que aunque no ha funcionado, por falta de apoyo estatal, origina el concepto de "Empresa Comunitaria Campesina" bajo el nombre de "Fincas Cooperativas".

A partir de 1966, y por apoyo monetario técnico y de otro tipo, de la misión AID del gobierno de los Estados Unidos, se forma la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC) y posteriormente la Federación de Cooperativas Agrícolas Regionales. (FECOAR).

La primera ha logrado independizarse de la tutela de los técnicos de AID y la segunda aún se encuentra orientada por ellos. Paralelamente se inician otras acciones de apoyo a cooperativas por parte de sectores de filosofía cristiana, con apoyo de

organizaciones y fundaciones extranjeras principalmente alemanas. Dentro de estas últimas se observa un fuerte crecimiento de la Federación de Cooperativas de pequeños productores de café (FEDECOCAGUA) que tiene un potencial muy importante. Se forman y obtienen personería jurídica otras 6 organizaciones cooperativas de segundo grado.

Con la promulgación del Plan Nacional de Desarrollo 1971-75, y por gestiones del propio movimiento cooperativo, interés de la misión AID y apoyo directo de los Ministros de Agricultura, Finanzas y Secretaría General del Consejo de Planificación Económica, se emiten varias disposiciones favorables al movimiento Cooperativo y de Fundaciones se crean fideicomisos de préstamos específicos en Bandesa, para federaciones de cooperativas y fundaciones de Desarrollo.

El Lic. José Miguel Gaytán, en una exposición(33) informa, que al 30 de septiembre de 1973 el movimiento cooperativo se encuentra integrado en la siguiente forma:

CUADRO No. 2
NUMERO DE COOPERATIVAS Y SUS ASOCIADOS
EN LA REPUBLICA DE GUATEMALA

Nombre de las cooperativas	No. de Cooperativas	No. de Asociados
Cooperativas Agrícolas registradas en el Departamento de Cooperativas del Ministerio de Agricultura.	288	20,888
Cooperativas agrícolas organizadas por el Instituto Nacional de Transformación Agraria en las Verapaces y el sur del país.	24	6,000
REGISTROS DE LA SUPERINTENDENCIA DE BANCOS:		
Cooperativas de Ahorro y Crédito	147	63,945
Cooperativas de Consumo	50	3,900
Cooperativas Industriales y Artesanales.	7	350
Cooperativas de Producción (Varias)	8	384
Cooperativas de Servicios Varios	2	480
Cooperativas de Vivienda	8	2,784
TOTALES:	543	98,731

Aunque el movimiento cooperativo ha sido calificado como espontáneo en realidad podría calificarse como "impulsado por organizaciones nacionales e internacionales, no gubernamentales", (a excepción del trabajo del SFEI, 1959-64), dentro de las cuales,

Gaytán (33) menciona la escuela de Cooperativas Agrícolas EACA, Universidad Antigonish, de Canadá, Fundaciones alemanas, CUNA y AID de EE UU, HISTADRUT de Israel, Escuela de Cooperativismo de Panamá, Fundación Guatemalteca para el Desarrollo (Fundación del Centavo), "Centro de adiestramiento para promotores sociales" de la Universidad Landívar, IDESAC, y la colaboración de Iglesias Católicas y Evangélicas y de las organizaciones cooperativas de 2o grado que se detallan a continuación:

1. Cooperativa Central de Mercadeo "El Quetzal"
2. Federación Nacional de Cooperativas Agrícolas de Guatemala (FEDECOAG)
3. Federación de Cooperativas de Productores de Café (FEDECOCAGUA)
4. Federación de Cooperativas Agrícolas Regionales (FECOAR)
5. Consorcio de Cooperativas de El Petén
6. Federación de Cooperativas del Norte (Fincas Cooperativas promovidas por el INTA)
7. Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito (FENACOAC)
8. Federación Guatemalteca de Cooperativas de Consumo (FEDECOM)
9. Cooperativa de Servicios Varios para Cooperativas (SERVCOOP).

2. SITUACION ACTUAL DE LAS AREAS DE MINIFUNDIO.

Uno de los grandes problemas de Guatemala es el minifundio; más del 85o/ó de los agricultores opera fincas sub-familiares en las que trabajan una parte de su tiempo, es decir que están sub-empleados.

En este minifundio, se logró detener parcialmente, el proceso de proletarianización entre 1959-1970, debido a la promoción y utilización de fertilizante e introducción de variedades nuevas de trigo, papa y otros cultivos.

En el año de 1957, el Servicio de Fomento de la Economía Indígena (SFEI), inició las primeras demostraciones sobre el uso de fertilizantes en las áreas indígenas y trajo las primeras variedades de papa y otros cultivos que introdujo en las zonas

Rápidamente al ser utilizado el fertilizante por los indígenas y constatar el aumento en la productividad, fue estimulando su uso y siendo utilizado paulatinamente por un mayor número de campesinos pequeños, lo cual causó una verdadera revolución, "todo un milagro". Tanto es así, que en 1973 de un consumo nacional de 3 5 millones de quintales, alrededor de 2 millones son utilizados por campesinos que cultivan menos de 20 hectáreas

El principal problema actual es que la utilización de tecnología sencilla, como uso de fertilizantes, ha llegado al límite y a causa del aumento de los precios de fertilizantes y mantenimiento de los precios de productos básicos, ha decrecido el ingreso per capita real del minifundista. Esta tendencia puede cambiar en 1974 con el aumento del precio de los granos básicos.

El uso de fertilizantes ha incidido en la realización de cambios de la sociedad rural guatemalteca. Fue ésta la primera innovación que se generalizó en forma total y tuvo influencia inicialmente en el fortalecimiento de organizaciones cooperativas, asociaciones, y comités; es decir, en la formación de grupos sociales de interés económico, debido a que los bancos del sistema no atendían a los pequeños agricultores sin garantía. Al organizarse estos en cooperativas eran atendidos por el SCICAS y posteriormente por sus propias federaciones y al organizarse en asociaciones y comités fueron atendidas por la Fundación del Centavo. Esto facilita la entrega de fertilizante en cantidades mayores y el cobro de los préstamos. Es interesante la experiencia de la Fundación del Centavo, que ha llegado a atender en los últimos años a más de 21,000* campesinos organizados en más de 300 grupos, en créditos para compra de fertilizantes, en los que cada campesino recibió sub-préstamos de alrededor de Q 52.00 per capita, lo que da un índice del nivel tan bajo de productor que usa fertilizante.

La unidad productiva en el altiplano tiene un tamaño que no puede ser ampliado. El mismo está disminuyendo debido al sistema hereditario.

El uso intensivo de los fertilizantes que es ya usual y la poca

(*) Julio 1974.

efectividad de otras técnicas agrícolas como mejores variedades, uso de pesticidas, etc (en el área del altiplano y en cultivos de granos básicos), limita las posibilidades de mejoramiento por esta vía. Lo anterior nos lleva a la conclusión de que las alternativas para resolver el problema del minifundio, son a corto plazo, las que se mencionan en el capítulo siguiente:

3. ALTERNATIVAS PARA LAS AREAS DE MINIFUNDIOS.

3.1 **Alternativa 1: AMPLIAR LA PRODUCTIVIDAD DE LA EMPRESA**

Se refiere a aumentar la cantidad de tierra que poseen los agricultores ya sea a través del descongestionamiento de las áreas de minifundio por el traslado del exceso de población a otras regiones o a terrenos no cultivados directamente adquiridos al efecto o por organización de empresas **campesinas que reagrupen** el minifundio.

Las posibilidades que existen para ello son:

- a) **Franja Transversal de la Zona Norte:** Se estima que podría proporcionarse tierra a alrededor de 20,000 campesinos en la Franja transversal de la zona norte, y se sugiere que estos sean principalmente para indígenas del norte de Guatemala, de los Departamentos de Huehuetenango, El Quiché, y Alta Verapaz.
- b) **Departamento de El Petén:** Existe actualmente un sistema de dotación de tierras que beneficia principalmente a personas de clase media o con suficientes recursos económicos que no son campesinos. Se estima que debería modificarse este tipo de asignación y retirarse el derecho a aquellos que antes de un año no hayan iniciado el trabajo en las tierras que recibieron.

Mi opinión personal, es que de la tierra apta de El Petén para agricultura y ganadería, no más del 30o/o sea distribuida a personas individuales o jurídicas con medios financieros y capacidad empresarial, 30o/o o más para campesinos que colonizan espontáneamente organizados o individualmente, 30o/o o más para empresas campesinas de otras regiones y 10o/o para Ejidos alrededor de los núcleos urbanos ya formados. Posiblemente podrían beneficiarse otros 10 a 15,000 campesinos en esta área.

La opinión anterior no es compartida por los expertos en Reforma Agraria, quienes sostienen la tesis de que toda la tierra utilizable para fines agropecuarios de El Petén deben destinarse a campesinos organizados en grandes empresas, y que de ninguna manera debe entregarse parcela para explotación de tipo familiar.

- c) **Adquisición de fincas particulares:** En las zonas del país poco pobladas puede adquirirse ya sea por compra u otro sistema terrenos y fincas para proporcionarlas a grupos organizados que se trasladen de zona de minifundio a esa zona.
- d) **Reestructuración de los parcelamientos actuales:** Deberían ser reestructurados para agruparlos en empresas agro-industriales, y lograr una mayor absorción de mano de obra.
- e) **Adquisición de tierras y fincas en producción:** También

hay que resolver paralelamente el problema de los mozos colonos y de los arrendatarios de diversas fincas. Para ello se sugiere un programa de adquisición de las mismas, principalmente fincas cafetaleras, fincas de habitación de mozos y fincas arrendadas, bajo un sistema de préstamos a los propios campesinos para que las compren a sus propietarios, lo que se amplía en el tema III.

No se sugiere por el momento la promoción de préstamos para adquisición de fincas de caña, algodón, o ganado de la costa sur, en la primera etapa, pues su manejo necesita mayor tecnología.

- f) **Organización de Empresas Campesinas:** Es necesario estimular la organización de empresas campesinas, que surjan de cualquier tipo de organización de base, pero que trabajen como una empresa económica y que sean propiedad de un número grande de miembros que a la vez, sean trabajadores de las mismas. Surge así el concepto de "Empresas privadas de interés social y autogestión, o empresas campesinas.

Entre otras formas de estímulo a estas empresas campesinas se encuentran:

- a) Adquisición por compra u otra forma de una extensión mayor de tierra por parte de grupos organizados de minifundistas, arrendatarios y pequeños medieros.
- b) Reagrupamiento de las diversas parcelas de minifundio que poseen los integrantes de un grupo o una comunidad, en áreas cercanas, para constituir una empresa mayor.

3.2 **Alternativa 2: CULTIVOS DE ALTA RENTABILIDAD:**

Se refiere a la posibilidad de iniciar cultivos de alta rentabilidad como frutales desiduos, aguacate, fresa, hortalizas, especias y otros. Esto podría hacerse individualmente, pero se necesita de una empresa campesina organizada, para que pueda darse los servicios y asistencia técnica adecuada.

3.3 **Alternativa 3: CONSTITUCION DE EMPRESAS AGRO-INDUSTRIALES:**

Los agricultores que hayan reagrupado sus tierras o trabajen las mismas individualmente, pueden asociarse para trabajar parte de su tiempo en Centrales agro-industriales de su propiedad, que transformen los productos de los propios miembros de la central o producidos por otros agricultores a quienes se los comprarían o se integrarían en alguna forma participativa a las centrales.

4. REGIMEN ECONOMICO-SOCIAL ACTUAL Y MARCO TEORICO SOBRE UN REGIMEN ECONOMICO-SOCIAL REFORMADO.

El régimen económico-social de Guatemala, reconoce, apoya y estimula la libertad de empresa (Artículo 124, Constitución de la República). El tipo de propiedad generalizado en Guatemala, es de propiedad privada, debido a que el marco legal e institucional, está adecuado para ello.

Por otro lado existe también un área de empresas estatales, constituida por GUATEL, Empresa Eléctrica, Aviataca, Ferrocarriles, Seguros (CHN), Bancos Estatales, Fincas Nacionales, y un área de empresas municipales constituida hoy, por la Empresa Municipal de Aguas.

Es decir que hay dos áreas definidas, el de empresa del sector privado tradicional y el de las empresas del sector estatal.

Ha surgido últimamente como hemos visto, un incipiente movimiento de asociaciones, comités, ligas campesinas, cooperativas, etc. que constituyen organizaciones de interés económico que con estímulos especiales podrían convertirse en empresas privadas de interés social puesto que responden a una expresión de interés privado de los miembros que la componen pero con criterio social.

Se diferencian de la empresa privada tradicional, en que no concentran la renta y la capacidad de decisión y que dan participación a todos sus miembros, que al mismo tiempo de ser propietarios de los medios de producción, generalmente aportan su trabajo personal y participan exclusivamente de los beneficios.

Es necesario que el Estado y la sociedad reconozcan que este, es un sector que por su naturaleza, es diferente del sector de empresas estatales, y privadas tradicionales, y por consiguiente necesita un apoyo y legislación especial.

Es conveniente lograr la evolución de las estructuras de tenencia de los medios de producción, hacia otros nuevos de mayor beneficio social. Esas nuevas estructuras deben estar acordes con las actuales técnicas de producción agrícola e industrial, es decir, deben contemplar la necesidad de la gran empresa para poder producir ventajosa y competitivamente y estar acordes con las exigencias sociales del medio guatemalteco. Estas empresas constituirían un Tercer Sector de la Economía que conjugue la flexibilidad operativa de la empresa privada con el principio de que los beneficios de la producción deben ser distribuidos en la forma más equitativa posible.

Un cambio en la estructura de la tenencia de la tierra, no se debe limitar a una mera distribución más equitativa de la tierra, o a concentración de minifundio. Esto, aunque es indispensable en un proceso de cambio estructural, debe ir unido a procesos más complejos de integración, que permitan mayor eficiencia en la

producción y en los servicios de asistencia técnica, crédito comercialización e industrialización.

Como estas nuevas empresas solo pueden beneficiarse al máximo de los avances tecnológicos constituyendo grandes empresas, es absolutamente imprescindible fomentar las fórmulas asociativas y de integración tanto vertical como horizontal, necesario para la constitución de este nuevo sector. Las fórmulas de asociación empresarial, deben ser pluralistas, es decir, darse libertad a los participantes de elegir las fórmulas a su conveniencia o cultura, dando preferencia a las fórmulas cooperativas, comunitarias, y asociativas que adelante se expresan.

Las acciones que sólo tienden a cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, atacan únicamente una parte del problema, en cambio cuando una re-estructuración del régimen económico y de la tenencia de la tierra es apoyada por la organización de empresas privadas de interés social, se puede afrontar el problema en forma más global y construir una nueva estructura más eficaz y más justa.

Debido a la explosión demográfica y al aumento del nivel de aspiraciones de la población, no es posible afrontar el problema de ocupación e ingreso de la mayoría de la población solamente a base de industrialización en la forma en que esta se ha venido desarrollando en América Latina. En Guatemala, el crecimiento industrial ha sido totalmente insuficiente para resolver el problema de la mano de obra que se incorpora cada año al mercado de trabajo. El único sector de la economía que puede absorber la mano de obra sub-empleada y desempleada (que llega al 42o/o en el área rural) es el Sector Agrícola y esto a mi juicio no puede lograrse a través de programas con agricultores individuales. Es necesario promover y estimular la organización de empresas campesinas.

Por otro lado, los problemas de la migración de la población marginada del área rural hacia el área urbana y el desajuste que eso trae, son producto de la mala distribución de la tierra y de los demás recursos productivos y de falta de organizaciones y empresas campesinas que absorban empleo.

El enfoque de la agricultura actual debe ser un enfoque empresarial, no puede resolverse el problema de la producción con "agricultores" se necesita de "empresarios". Con el tipo de agricultor tradicional y la cultura que este tiene, es imposible llevarlo a corto plazo a empresario agrícola o agro-industrial individualmente. Es necesario para ello, darle apoyo y ese apoyo solo puede darse másivamente a empresas campesinas organizadas.

La creación y desarrollo de empresas campesinas o empresas de interés social, generará aumentos en la productividad y producción y movilizará otros sectores de la economía. La industria y los servicios en Guatemala no pueden crecer significativamente si no tienen una población que a través de un

mayor ingreso compre esos bienes o servicios en forma masiva.

Estudios recientes indican que en América Latina, menos del 10o/o de las fincas son empresas agrícolas en el verdadero sentido de la expresión. Más del 90o/o de las fincas de cualquier tamaño no constituyen empresas agrícolas.

Para que en el futuro, los programas gubernamentales puedan tener un impacto en el desarrollo general, creen empleo suficiente para resolver el problema de la mano de obra y redistribuyan los ingresos entre el mayor número de la población, es necesario apoyar y estimular un Tercer Sector de la economía y organizar la población para crear un movimiento nacional de Integración y Desarrollo. Este movimiento estaría integrado por el Tercer Sector de la economía y por la población organizada bajo la nueva reestructuración político-administrativa propuesta en el tema anterior.

Resumiendo lo expuesto anteriormente, puede identificarse las empresas por tipo de propiedad y participación en tres sectores, que se definen a continuación:

- 4.1 **Sector de empresas estatales:** Son aquellas empresas cuyo propietario es el Estado y son administradas bajo su responsabilidad.
- 4.2 **Sector de Empresas de Propiedad Privada Tradicional:** Son aquellas que pertenecen a particulares ya sea individual o colectivamente. Los propietarios de los medios de producción son los que toman las decisiones, utilizan mano de obra asalariada en el proceso productivo y en ellas existe una relación obrero-patronal, regulada por las leyes laborales y por la oferta-demanda de trabajo.
- 4.3 **Sector de Empresas Privadas de interés social y autogestión:** Estaría constituido por aquellas asociaciones o empresas, integrados por miembros que participan principalmente con su trabajo, constituidas dentro de principios cooperativos, comunitarios o de solidaridad y que tienen como objetivo realizar cualquier tipo de actividad económica total o parcialmente integrada. Sus miembros participan en la gestión y beneficios de la empresa.

La teoría del libre mercado, que algún grupo sustenta en Guatemala, no puede funcionar en un país como el nuestro en que las estructuras económicas, sociales y políticas favorecen a un pequeño sector y en donde el mayor número de población no tiene acceso a los recursos productivos ni capacidad empresarial por la marginalidad en que se encuentra. En estas circunstancias no existe libre competencia porque el sistema de libre empresa da ventaja a un pequeño número de ciudadanos.

Un sistema marxista de economía, marginaría al sector empresarial, anularía la competencia y coartaría la libertad individual. Es

necesario encontrar soluciones que en lo político y económico permitan la convivencia de todos los sectores, siempre, desde luego, bajo un sistema orientado por la acción del Estado. Este sistema pluralista, debería estar compuesto como se dijo anteriormente por un sector empresarial privado que invirtiera y trabajara usando sus conocimientos, y flexibilidad en el ramo industrial y comercial preferentemente. Podría estar apoyado por inversión internacional que debería orientarse hacia industrias que necesiten alta tecnología.

El sector empresarial estatal debería invertir, dirigir y controlar las empresas que presten servicios públicos y también aquellas empresas de gran envergadura para la explotación de recursos naturales o de poca rentabilidad inicial y cuya política, en este último caso deberá ser el traspaso total a los trabajadores o la formación de empresas de propiedad y gestión mixta Estado-trabajadores.

El otro sector que complementaría el esquema, sería el Sector de Empresas privadas de interés social, que debería concentrarse en la explotación agrícola, agroindustrial, transportes y pequeña industria.

Las empresas privadas tradicionales y las de interés social deberán tener la posibilidad de competir dentro de un sistema democrático. Para ello es necesario las estructuras jurídicas e institucionales necesarias que les permitan convivir y encajar dentro de los planes de Desarrollo Nacional.

Las Cooperativas y Empresas privadas de interés social, agrupadas en una Federación Nacional, deberán tener el apoyo del Estado para capitalizarse de tal forma que puedan competir en el campo económico con el sector empresarial privado, sirviendo así de instrumento de competencia para nivelación de jornales y condiciones de trabajo.

5. LA NECESIDAD DE UN ENFOQUE PLURALISTA

Muchos tecnócratas, apoyan la idea de fortalecer específicamente uno u otro tipo de empresa privada de interés social, especialmente a las Cooperativas. Ultimamente ha surgido otro movimiento tendiente a impulsar las "Empresas Comunitarias". A mi juicio debe apoyarse cualquier tipo de empresas campesinas que se organicen para resolver los problemas de la marginalidad de sus miembros, principalmente si esa organización surge de su propia iniciativa.

Es interesante observar en los apuntes que se reproducen a continuación y que son las conclusiones de una discusión con el profesor Aníbal Manchú (*) quien realizó un trabajo de investigación para conocer las razones por las cuales unas 52 pequeñas organizaciones campesinas, no ingresaron a cooperativas regionales, a pesar de la promoción que se hizo a efecto de convergerlos, prefiriendo organizarse en tres federaciones regionales de asociaciones y comités campesinos. Ello sugiere la conveniencia de dejar varias alternativas a la formación de empresas privadas de interés social.

(*) El profesor Aníbal Manchú es un reconocido técnico en capacitación y promoción de organizaciones campesinas que trabaja actualmente como director del Programa de "compra-venta de Tierras y Organización de "Empresas Campesinas" de la Fundación del Centavo.

5.1 APUNTES SOBRE LAS TENDENCIAS Y FACTORES INFLUYENTES EN ALGUNAS ORGANIZACIONES CAMPESINAS PARA NO TRANSFORMARSE EN COOPERATIVAS.

- a) Natural estado de desconfianza y recelo
- b) Condiciones de dispersión habitacional en el campo
- c) Surgimiento de nuevos líderes y tendencia a la definición de su identidad.
- d) Poca integración y dependencia en relación con sus líderes tradicionales.
- e) Situación de costumbres y fanatismo en sus creencias.
- f) Enemistades tradicionales, por partidos políticos, creencias religiosas o competencia de liderazgo, condicionan el no hacer sacrificios para el beneficio colectivo.
- g) Cierta tendencia a preferir una modificación del tipo de organización existente, y no adoptar un sistema desconocido por ellos, denominado moderno y que es aceptado especialmente por los líderes nuevos.
- h) Diferencias económicas existentes y tipos de tenencia de la tierra influyen para que se organicen en uno u otro tipo de asociaciones. Así mismo la forma como explotan la tierra, diferenciándose el propietario, arrendante y aparcero.
- i) Homogeneidad, selección, socialización y control de sus miembros, sin normas rígidas y con absoluto dominio democrático de sus asociados.
- j) Cierta reacción a la capacitación y pérdida de tiempo en ellos, dando margen a un conformismo en la toma de decisiones.
- k) Reacciones incontrolables a los cambios de dirigentes contenidas en puestos directivos, evitando modificaciones internas entre ellos.
- l) Intereses mutuos, buscando proyectos de importancia para todos, y que les propicie beneficios sociales y económicos reales a corto plazo.
- m) Mala costumbre o poca responsabilidad en ciertas cooperativas, en la que los miembros entran y salen voluntariamente y a su antojo y al hecho de que en aportes dados como acciones, no les otorguen finiquito.
- n) Influencia ejercida por los hacendados o autoridades políticas para desestimar más organizaciones campesinas formales y poder continuar su explotación.
- o) En las asociaciones se dan características determinantes

más acordes que en la cooperativa a su nivel educativo, y cultura como son:

- 1) Manejo simple de la organización
 - 2) Reuniones generales periódicas
 - 3) Conciencia y mayor participación en las decisiones
 - 4) Mayor sentido de responsabilidad moral, económica y de acción local
 - 5) No exigen cuota o aporte inicial para pertenecer a ella.
 - 6) Mayores relaciones interpersonales y comunicación íntima entre los asociados y concepto de lealdad local.
 - 7) Visión de futuros planes y conocimiento claro y completo de sus actividades.
 - 8) Sentido de independencia en sus funciones y proyectos.
 - 9) Compromisos económicos de acuerdo con el interés general y capacidad de pago.
 - 10) Las garantías se concretan a la selección, responsabilidad y confianza del asociado.
 - 11) Integración voluntaria independiente de cualquier ideología, política, o religiosa, previa aceptación de todos los miembros.
 - 12) Ninguna marginalidad de asociados por sus condiciones económicas o formas de trabajo.
- p) Conciencia de sus dirigentes en un proceso de cambio en sus niveles actuales, tanto económicos, culturales y sociales, pasando a segundo plano el paternalismo.
- q) La principal tendencia de las organizaciones campesinas y especialmente las asociaciones, es a colocarse en un plano intermedio, evadiendo responsabilidades con instituciones que les desean imponer un aparato de dependencia y poca flexibilidad en su acción.
- r) Los grupos de campesinos al estar organizados adquieren conciencia, pasando muy rápidamente a pensar en ciertos cambios para satisfacer sus necesidades, económicas, culturales y sociales y constituyéndose automáticamente en un grupo de presión socio-político.
- s) Con el objeto de lograr constituir Federaciones de estas organizaciones que puedan alcanzar mejores resultados, debe hacerse un estudio en todas sus fases de promoción y proceso de organización; debe analizarse el grado de interés de las organizaciones de base a pertenecer a un movimiento de tal naturaleza. Para el efecto debe surgir una organización o Institución líder que integre con una estrategia definida a las organizaciones de base.

Este resumen nos confirma en la necesidad de hacer un estudio más a fondo sobre los problemas y necesidades que confrontan estas organizaciones, que sirvan para proponer un mejor marco jurídico e institucional para fortalecer este movimiento, así como recomendaciones sobre las acciones que el Estado debiera efectuar para apoyar y estimular este tipo de organizaciones.

6. CONSTITUCION DE LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL.

Cualquiera sea el tipo de empresas se sugiere que pueda constituirse mediante decisión de sus miembros lo cual constará en acta legalizada ante el alcalde municipal o notario público. Copia de ella será enviada al Gobernador departamental y al Organismo encargado de las Empresas de Interés Social, quien otorgará la personería jurídica correspondiente. Sin embargo podrán funcionar aún antes de obtener este reconocimiento a través del nombramiento de un directorio encargado de la gestión, según lo permite el Código Civil.

6.1 PRINCIPIOS

En este tipo de empresas cualquiera que sea su organización, deberán regir los siguientes principios:

- a) Ingreso y retiro voluntario
- b) Elección democrática. Derecho a voz y voto de todos los miembros y derecho a elegir y ser electo. Representación en una directiva con el número de miembros que decida la organización y que debería ser mayor de 5.
- c) Distribución equitativa de excedentes en función del trabajo y/o medios de producción aportados. La distribución en este último caso no deberá exceder del 30o/o.
- d) Capitalización de la empresa con no menos del 15o/o de los excedentes.
- e) Igualdad de oportunidades para todos sus miembros.
- f) Aceptación de nuevos miembros con voto favorable de la Asamblea General. A excepción de las cooperativas en que rige la aceptación por el directorio encargado de la gestión
- g) Posibilidad de integrarse voluntariamente a organizaciones de segundo grado de tipo similar.
- h) Regulación sobre la estructura formal en relación a gestión, administración y control, Educación, capacitación y relaciones laborales.

6.2 CARACTERISTICAS Y OBJETIVOS.

Se caracteriza las empresas campesinas de interés social en que puede tener diferentes tipos de organización como los que se mencionan en el próximo literal, pero sus objetivos generales son:

- a) Proporcionar una estructura funcional para canalizar los diferentes programas del Estado hacia los campesinos organizados en Empresas Económicas.

- b) Promover a los campesinos para que salgan de su marginalidad y se integren a todos los aspectos de la vida nacional.
- c) Permitir que en forma simple y a un bajo costo los campesinos reciban asistencia técnica y crediticia, capacitación y educación.
- d) Lograr que los campesinos formen sus propios canales de transformación, comercialización y distribución de los productos e insumos agrícolas
- e) Estimular la organización vertical por que estas empresas se organicen en federaciones, complejos agro-industriales y otros mecanismos que les permitan poder competir en el mercado interno y externo
- f) Desarrollar un sistema de auto-gestión que propicie el desarrollo de una auténtica democracia
- g) Proporcionar el máximo empleo en el área rural

Todo lo anterior conducirá a lograr la participación auténtica de los campesinos en los procesos económicos, políticos, sociales y culturales del país.

7. TIPOS DE EMPRESAS DE INTERES SOCIAL.

Como se dijo anteriormente debe propiciarse un pluralismo empresarial que permita a los campesinos, artesanos y otros trabajadores, escoger el tipo de empresa en la que puedan trabajar, vivir y producir, siempre que les permita salir de su marginalidad; y ello, en mi opinión, sólo puede lograrse bajo un sistema asociativo empresarial. Los tipos de empresas que podrían apoyarse y promoverse son:

GRUPOS DE BASE	{ Comités Asociaciones Ligas Campesinas Gremios de Artesanos Comunidades campesinas
GRUPOS PRE-EMPRESARIALES U ORGANIZACIONES EMPRESARIALES SIMPLES.	{ Los mismos grupos de base solo que con interés y criterio económico.
EMPRESAS CAMPESINAS	{ Cooperativas de todo tipo Empresas comunitarias
INSTITUCIONES PARALELAS	{ Asociaciones civiles Fundaciones Centrales de servicios Entidades financieras calificadas Centrales, complejos, consorcios y/o corporaciones agro-industriales.
ORGANIZACIONES DE SEGUNDO Y TERCER GRADOS SURGIDAS DE LAS FORMAS ANTERIORES.	

7.1 GRUPOS DE BASE.

Son aquellos grupos de interés que se constituyen para lograr beneficios sociales, económicos o de otro tipo para sus miembros. Deberán estar constituidos por más de 10 miembros y pueden o no tener personería jurídica. Entre ellos están:

7.1.1. Comité:

Son agrupaciones que se dedican a obras de utilidad o beneficio social, autorizadas por la autoridad correspondiente. Generalmente comienzan a funcionar sin ninguna autorización legal. Una de sus características es de que cualquier obligación que adquieran ante terceros, son responsables solidariamente los que integran el comité. (Art. 15 Inciso 3o., Código Civil). En la práctica muchos han llegado a funcionar como organizaciones campesinas de interés económico.

7.1.2. Asociaciones:

Pueden dedicarse a las mismas actividades de los comités o a actividades empresariales, lo cual hace que en algunos casos los comités y las asociaciones tengan semejanza entre sí. La diferencia es que las Asociaciones tienen carácter permanente, es decir, su funcionamiento es por tiempo más largo, ya que su autorización requiere mayores trámites y para que pueda funcionar legalmente, tiene que obtener autorización previa.

El inciso 15 del Artículo 13 del Decreto 93 del Congreso de la República modificado por el 1295, señala como atribución del Ministerio de Agricultura "la promoción de asociaciones de agricultores, ganaderos, industriales y trabajadores del campo, así como el fomento, expansión, asesoramiento y control de cooperativas agrícolas, pecuarias y sus derivados".

Desafortunadamente en ningún caso el Ministerio de Agricultura utilizó esta atribución para apoyar el movimiento de asociaciones empresariales y únicamente se creó el marco legal sobre cooperativas agrícolas por acuerdo gubernativo que normaba el artículo 13 del Decreto 93, emitido el 8 de febrero de 1960.

7.1.3. Ligas Campesinas:

Son agrupaciones de campesinos que se organizan legalmente para proteger sus intereses gremiales, sindicales, económicos y sociales. Solo pueden funcionar mediante la autorización del Ejecutivo aprobando sus estatutos y reconociendo su personalidad jurídica. Las actividades y demás condiciones de su funcionamiento, si no se contempla en sus estatutos, los norma el Código de Trabajo (Artículos 206-234 Código de Trabajo).

La liga campesina es una de las formas del sindicalismo con la diferencia de que sólo puede efectuarse entre campesinos. Viene a ser el equivalente del sindicato rural, pero pueden darse formas particulares, por ejemplo, una liga campesina sin patrono o mejor dicho un sindicato sin patrono. Por otra parte la liga campesina reviste mayor amplitud de campo, ya que dentro de la liga puede formarse u organizarse cooperativas o empresas campesinas para diferentes actividades. Puede asimilarse a esta calificación a los sindicatos empresariales rurales y a los sindicatos gremiales, estos últimos agrupan a los de una misma profesión, pudiendo ser asalariados o independientes.

7.1.4. Gremios de Artesanos:

Es una agrupación de personas que se dedican a una misma actividad artesanal. Pueden constituirse como asociación mutualista, civil, u otro. Existen en aquellas comunidades en que hay gran actividad artesanal.

7.1.5 Comunidades Campesinas:

Son aquellas comunidades que poseen tierra comunal reconocida

por un título legal, la mayoría de las cuales son comunidades indígenas. Algunas tienen estatutos y personería jurídica reconocida.

7.2. GRUPOS PRE-EMPRESARIALES U ORGANIZACIONES EMPRESARIALES SIMPLES.

Actualmente están constituidas por asociaciones, comités, ligas campesinas, gremios o comunidades, como los antes descritos, con o sin personería jurídica, es decir, que muchos son organizados de hecho. Se diferencian de los anteriores, en que funcionan teniendo como base los mismos intereses en el proceso productivo de determinados cultivos. En algunos casos constituyen organizaciones de segundo grado, que se manejan con criterio empresarial en beneficio de los miembros. Muchos de estos grupos tienen mayor número de miembros y se manejan mejor que otros grupos de cooperativas formales.

Este tipo de agrupaciones tengan o no reconocimiento legal, han encontrado una forma expédita de obtener créditos, asistencia técnica y hacer presión. Los dirigentes para cualquier gestión hacen comparecer (por medio de firma o impresión digital) a todos los miembros contrayendo así una obligación mancomunada y solidaria simple de todos los miembros del grupo.

Esto impide cualquier decisión de los directivos sin participación del grupo y da a todos un mayor sentido de solidaridad.

Deberán emitirse normas legales que den a estos grupos las mismas ventajas que tienen las cooperativas, permitirles obtener personería jurídica en forma rápida y dejarles libertad para que emitan sus propios estatutos dentro de los principios generales enunciados en el punto anterior.

Estos grupos pueden ser el embrión de un fuerte movimiento empresarial campesino.

7.3 EMPRESAS CAMPESINAS:

7.3.3 Cooperativas:

Las cooperativas son empresas privadas de interés social, tienen influencia, contribuyen al desarrollo económico y benefician a sus miembros que son generalmente personas económicamente débiles.

La cooperativa está organizada con criterio empresarial sobre bases y principios que le son propios y que son universales; es una asociación de personas que crea y dispone de una organización para la prestación de servicios y cuyos beneficios se distribuyen en excedentes a sus miembros de acuerdo en el uso que han hecho de ellos. Parte de los excedentes se utiliza para

obias de beneficio social de todos sus miembros, o para reservas.

En la cooperativa, las personas se asocian, alrededor de un interés que los une como productores, consumidores, o usuarios de un servicio. Las cooperativas juegan un papel importante en el desarrollo integral acelerado. Tienen una larga tradición en muchos países. En Guatemala constituyen ya un movimiento importante, se asientan sobre bases económicas y técnicas bien delimitadas y funcionan con procedimientos democráticos. No se adaptan fácilmente a todos los grupos sociales de Guatemala pues necesita un tipo de actitud especial.

Al momento el movimiento cooperativo ha crecido debido a esfuerzos de sacerdotes, instituciones privadas y personas que le han dado el impulso inicial y es poco lo que el Estado ha hecho para apoyar a las cooperativas. Han necesitado un gran esfuerzo y ahora que ya el movimiento es relativamente fuerte, sus federaciones impulsan la organización de nuevas cooperativas dentro de un espíritu solidario, de participación y ayuda mutua.

El movimiento cooperativo en este momento debe dejarse en manos de los mismos cooperadores y apoyarlos simplemente a través de subsidios, préstamos, y concesiones tanto hacendarias e impositivas como para importación y exportación de sus productos. Solamente es necesario ampliar o modificar ciertas instituciones estatales para darle participación al movimiento cooperativo, y lograr así, que este se desarrolle más aceleradamente por sí mismo. El movimiento cooperativo puede ser el factor de vanguardia en este Tercer Sector de la economía y va a influir decisivamente en la política económica del país, para favorecer así más directamente a los que lo necesitan.

Debe respetarse la autonomía cooperativa, y debe elaborarse legislación para fortalecer el movimiento, pero esta legislación debe hacerse con participación de sus propios dirigentes, evaluando las experiencias anteriores. Deberá crearse un organismo para impulsar, tramitar, promover y fiscalizar el movimiento cooperativo que sería conveniente estuviera ligado al resto de empresas de interés social y autogestión. Será necesario buscar una forma para integrarlo pero en la misma debe de haber una representación del Estado y del movimiento. Deberá apoyarse un sistema de seguros para evitar los riesgos que corren las cooperativas en sus préstamos así como por los factores climáticos que puedan afectarlos.

Las cooperativas deberán guiarse por sus propios estatutos y debe mantenerse el marco conceptual de la cooperativa clásica cuyos principios son conocidos por todos.

Existe un peligro que es conveniente combatir, y es el de cierta tendencia al lucro para crear un atractivo económico. Debe posibilitarse el reconocimiento de dividendos sobre aportes de capital y el ofrecimiento de ventajas económicas, dejando como verdadero atractivo el afrontar solidaria y mancomunadamente la solución de sus problemas.

La limitación del interés de lucro se lograría al permitir únicamente la distribución de excedentes o el reconocimiento solamente de intereses normales, por los recursos prestados.

7.3.2. Empresas Comunitarias Campesinas:

El concepto y características de la Empresa Comunitaria Campesina fue aprobado en la declaración final de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria, realizada en Panamá del 14 al 20 de mayo de 1972 y ella se transcribe a continuación:

“Estas formas asociativas o comunitarias son las más adecuadas para garantizar la libertad y dignidad de los campesinos, para vincularlos al proceso de decisiones nacionales y para estimular la creación de una cultura nacional auténtica.”

El desarrollo de lo anterior y, advirtiendo que no se considera conveniente el tratar de englobar en una definición, las diferentes y variadas formas empresariales campesinas que se vienen desarrollando en América Latina como consecuencia del proceso de reforma agraria, deben mencionarse a continuación algunas notas características que pueden contribuir a una conceptualización de las llamadas empresas comunitarias. Estas notas características serían las siguientes:

- a) Están formadas por “campesinos”, entendiéndose por tales a las personas de escasos recursos que derivan su subsistencia del sector rural. Estas empresas deben tener, por tanto, una connotación de clase que las diferencie de otras organizaciones de productores agropecuarios, de medianos o grandes recursos económicos.
- b) Su carácter de “empresa” estaría dado por una eficiente combinación de los factores productivos y una racional utilización de los recursos naturales, con el propósito de producir rendimientos económicos. En esta actividad empresarial el aumento de capital constante no debe implicar eliminación de fuentes de trabajo sino capitalización progresiva destinada a crear nuevas oportunidades de ocupación.
- c) El carácter comunitario estaría basado en la propiedad o uso común del conjunto de elementos que integran la explotación; en la redistribución de utilidades en función del trabajo aportado y en la capitalización social de parte de los excedentes económicos generados, de tal manera, que estos se utilicen no sólo para el beneficio de los trabajadores directos de la empresa sino para el desarrollo de todo el sector campesino.
- d) Es también esencial que estas empresas permitan lograr la capacitación de todos sus integrantes sobre aspectos internos y externos de la explotación; que contengan mecanismos eficientes para garantizar la participación

efectiva de todos sus miembros en la planificación y gestión de la actividad empresarial y que impidan toda forma de explotación de unos campesinos sobre otros.

Dejando señalados los lineamientos generales anteriores, debe indicarse que existen otras formas asociativas que no llegan a adquirir el carácter de empresa comunitaria, pero que son formas precomunitarias, que también pueden significar una transición hacia la nueva estructura agraria.”

7.4 INSTITUCIONES PARALELAS:

Son aquellas que pueden apoyar al sector. Entre ellas están:

7.4.1. Asociaciones Civiles:

Son instituciones que sin perseguir fines lucrativos, promueven, ejercen y protegen sus intereses sindicales, políticos, económicos, religiosos, sociales, culturales, profesionales o de cualquier otro orden, o realizan acciones de beneficio colectivo, es decir que su campo de acción es bastante amplio; la característica que la distingue es de que no persigue fines lucrativos, entendiéndose por fines lucrativos el que no distribuye dividendos entre sus socios (Artículo 15 Inciso 3o. del Código Civil). En algunos casos conforma una empresa de servicio a campesinos.

7.4.2. Fundaciones:

Son instituciones que se constituyen mediante la donación de bienes destinados a realizar fines de asistencia económica, social, cultural o educacional y/o proporcionan servicios de diferentes tipos. La fundación típica se crea mediante escritura pública que otorga la persona que dona sus bienes en la que hace constar sus objetivos y fines específicos; sin embargo se puede crear también mediante la autorización del Ejecutivo aprobando sus estatutos y reconociendo su personalidad jurídica (Artículo 15 Inciso 2o. Código Civil).

La Fundación del Centavo en Guatemala, asiste con crédito y otros servicios a asociaciones campesinas diversas y el Instituto para el Desarrollo de América Central (IDESAC) provee servicios y asesoría a grupos organizados.

7.4.3 Central de Servicios

A cualquier nivel, las empresas de interés social y autogestión, cualquiera que sea su denominación o sus organismos de 2o. y 3er. grados, podrán organizar centrales de servicios varios, de mecanización, crédito, comercialización, etc. Estas podrán ser manejadas directamente u obteniendo para las mismas personería jurídica separada. Grupos de campesinos o técnicos que no pertenezcan a una empresa de interés social podrán formar una central de servicio, incorporándose como asociación civil.

Estas centrales deberán tratar de ser empresas auto-financiables y cuya distribución de excedentes se efectúe en relación a la aportación de productos, servicios o trabajo de las organizaciones de primer grado, según el caso.

7.4.4 Centrales Agro-Industriales:

Deben ser empresas de interés social, amparadas por la ley, que estimulen y promuevan la transformación e industrialización de productos, cree canales de comercialización y permitan competir con ventaja o en igualdad de circunstancias con otras empresas. Las centrales agro-industriales pueden estar manejadas por una sola cooperativa, empresa comunitaria y otra, por federaciones de las mismas o por combinación de asociaciones de varias de ellas.

Deben de tener, todo el apoyo estatal y crearse un fondo de subsidio, hasta del 50o/o para creación de las industrias y sistemas de comercialización necesarias para la consolidación o integración de las empresas de primer grado.

7.4.5. Consorcios Agro-Industriales:

Serán empresas para transformación de productos agrícolas en que se asocien los productores de las empresas de interés social no integradas a otros procesos, con industriales y/o comerciantes de productos agrícolas. Se constituirán como una Sociedad de Responsabilidad Limitada o sociedad anónima con acciones nominales en las que ninguno de los grupos podrá tener por sí solo más del 50o/o de las acciones, ni menos del 20o/o. Se estimularía a través de préstamos de CORFINA u otra institución financiera que correría el riesgo hasta del 80o/o de cualquier pérdida y daría los créditos con la sola garantía de la inversión. Podría estar reglamentada dentro del Fondo de garantías para la pequeña industria. Trata de integrar este consorcio a los productores, con quienes tienen la capacidad técnica y conocimientos del mercado.

7.4.6 Complejos Agro-industriales:

Serían complejos de transformación de productos agrícolas de propiedad estatal, municipal o de instituciones para-estatales como CORFINA, INFOM, BANDESA, etc. que se establecerían con el fin de darle impulso inicial a agro industrias de gran magnitud que interesan al desarrollo del país y cuya tendencia debe ser la transferencia paulatina a los productores asociados. Podrían ser entidades de capital mixto.

7.4.7 Corporaciones Agro-industriales:

Serían federaciones voluntarias de centrales, consorcios y/o complejos agro-industriales con objeto de obtener ventajas en la comercialización, compra de insumos y economía de escala.

7.4.8 Entidades Financieras calificadas.

Las he definido ampliamente en el trabajo denominado "propuesta para facilitar crédito al sector rural y marginado" (Tema IV).

7.5 ORGANIZACIONES DE SEGUNDO Y TERCER GRADOS.

Las empresas campesinas podrán formar federaciones y confederaciones que estarán dentro de un marco que determinen las normas legales que se dicte, para integrarse a nivel regional y nacional. Deberá contemplarse, asimismo, en la legislación, la posibilidad de integración de estas organizaciones a otras similares de carácter centroamericano o iberoamericano.

8. MODELO DE UN PROGRAMA DE APOYO ESPECIFICO A LAS EMPRESAS CAMPESINAS DE INTERES SOCIAL Y AUTOGESTION.

8.1 PROPOSITO:

La experiencia ha demostrado, que no basta con que el agricultor sea dueño de una parcela de tierra para considerarlo económicamente activo dentro de la economía nacional, ya que su producción se limita a proveerlo de lo necesario para el consumo familiar.

Es urgente involucrarlo dentro de un proceso productivo de mayor rentabilidad y de mayor participación social y económica que, además de superar la individualidad, le permita la consolidación de actividades económicas de mayor alcance. Para ello deberán contar con apoyo económico y técnico, por medio de créditos y capacitación que les de confianza y les permita superar el individualismo dentro de organizaciones y empresas como las propuestas en el capítulo anterior.

Esta propuesta es válida para programas de colonización y transformación agraria que tiendan a formar empresas campesinas.

8.2 ESTRATEGIA.

Para el logro del cambio de un agricultor tradicional a un agricultor asociado en una organización económica, se prevén tres grandes etapas, cada una de ellas con una programación específica.

Las etapas son:

- a) Investigaciones preliminares, sobre los grupos beneficiarios y los aspectos agroeconómicos, analizando los componentes positivos y negativos que permitan determinar la factibilidad del proyecto, la aprobación del mismo y la legalización de la operación crediticia.
- b) Actividades específicas de capacitación, que comprenderán: Administración, técnica agrícola, actividades económicas de grupo y todas aquellas otras que permitan la integración de los participantes en los diferentes roles que por sus actitudes y aptitudes puedan desempeñar con eficiencia dentro de su organización.
- c) Participación activa de los grupos en la toma de sus decisiones y el retiro paulatino de los técnicos del programa que se constituirán en consultores sin participación directa.

8.3 METODOLOGIA.

La primera etapa, se realizará siguiendo la metodología de la "investigación temática" la cual permitirá el análisis y evaluación de los grupos. Se visitarán estos en sus localidades de acuerdo con el plan de investigación previamente elaborado. La investigación de los aspectos agroeconómicos se realizará de acuerdo con las técnicas tradicionales de este tipo de investigación y con la participación de los beneficiarios.

Las actividades de capacitación, en la segunda etapa, serán teórico-prácticas, considerándose el aprovechamiento en todo lo posible de las experiencias de los participantes, tomando en cuenta que no son alumnos ante un profesor, sino agricultores en superación, con participación activa de cada uno de ellos.

Estas actividades serán cuidadosamente planificadas y programadas, tomando muy en cuenta los intereses prevalecientes en el grupo y los medios eficaces de comunicación que permitan la discusión positiva de los puntos a tratar. Estas actividades se realizarán de preferencia en sus comunidades con horarios que no perturben las labores diarias de los participantes.

En la tercera etapa, serán ellos mismo quienes decidan su calendario de reuniones y actividades pues se considera que estarán en condiciones de manejarse por sí solos.

8.4. EVALUACION.

Se contempla en todas las etapas. Para que sea completa se efectuará en dos sentidos: una con respecto a los grupos y otra con respecto a los encargados del programa. Esta dará la pauta para la ejecución, las metas y objetivos específicos en cada una de las actividades a realizar.

La evaluación será constante, lo cual permitirá anticipar alternativas a posibles problemas que surjan durante el desarrollo del programa.

8.5 OBJETIVOS DE CADA PROYECTO.

Formación de una empresa con fines económicos, en donde los asociados reciban la capacitación adecuada para realizar todos aquellos proyectos que los induzcan a un desarrollo económico-social.

Lograr la expansión posterior de la empresa, ya sea por servicios que preste o por involucrar a mayor número de agricultores en sus actividades.

8.6 ORGANIZACION DE LA EMPRESA.

Los instructores prepararán en conjunto con el grupo un plan general para la explotación de la empresa, el cual será discutido y aprobado en una reunión en la que participen todos los

interesados.

De acuerdo con dicho plan se determinará la mejor forma de trabajo, ya sea comunal, individual o mixta y se establecerá el tipo de organización y principios que la regirán.

8.7. ASISTENCIA TECNICA.

Los instructores deben encargarse de proporcionar a los usuarios la asistencia requerida para el mejoramiento y superación de los cultivos, y cumplimiento de las metas del plan general de explotación de la empresa. Esta asistencia incluye los trámites del financiamiento respectivo.

Es recomendable que en el primer año, los cultivos sean los tradicionales en la zona, pero tomando en cuenta que debe procederse a implantar sistemas tecnificados en cuanto a manejo de agro-químicos, control de plagas y enfermedades, conservación de suelos, sistemas de siembra, manejo de suelos e irrigación, utilización de equipo agrícola, conservación de productos agrícolas, almacenamiento de granos y recuperación de suelos. Posteriormente se introducirán cultivos no tradicionales.

Todas estas actividades irán paralelas a la capacitación agrícola y organizacional de manera que la asistencia se estará proporcionando continuamente.

8.8. CAPACITACION;

Se basará sobre el reconocimiento de experiencias individuales y de grupo, para lo cual se llevarán a cabo entrevistas personales, discusiones de grupo, conferencias socializadas, cuestionarios, cine fórum y noches sociales.

Con los datos establecidos en ese reconocimiento se formularán las bases de la capacitación general. Esta se llevará a cabo en las localidades de los grupos participantes y en horarios compatibles con sus labores diarias, empleando en todo lo posible métodos activos.

El curriculum estará determinado por los intereses, experiencias de los participantes y de la empresa, considerándose que debe incluirse principios de economía, planificación y programación, contabilidad básica, discusión sobre diferentes tipos de organizaciones comunales, inventario de recursos, organización interna, derechos y responsabilidad de los asociados, control administrativo, reglas de debates, administración organizacional, prácticas agrícolas, desarrollo comunal y transformación de productos. La capacitación será tanto teórica como práctica.

La práctica agrícola se realizará en campos experimentales con el objeto de establecer diferencias entre sistemas tradicionales y tecnificados. La práctica de administración se realizará por medio de laboratorios en donde se elaborarán registros contables,

administrativos, de comisiones específicas, de informes y discusión de sistemas de evaluación, también se llevarán a cabo giras de observación a lugares significativos y de impacto para los asociados, propiciándose después discusiones de apreciación y evaluación.

La culminación de la capacitación se llevará a cabo con la planificación general y programación de actividades por los miembros de la empresa. Discutirán sus objetivos y metas de acuerdo con sus intereses y aspiraciones.

8.9 EVALUACION GENERAL Y CONTROL:

Los encargados del programa evaluarán las actividades de los grupos y empresas de interés social y se tratará de que una tercera institución realice una evaluación general del programa.

El control del órgano responsable del programa, debería ser realizado por la Superintendencia de Bancos, mediante la creación de un departamento específico. El órgano responsable del programa fiscalizará a todas y cada una de las empresas de interés social cuya labor no se concretaría a la simple glosa o auditoría, sino que debe orientar y capacitar para obtener que se formen verdaderas empresas. Este cuerpo técnico debe estar formado por profesionales con sensibilidad social, sometidos a un proceso motivador.

8.10 FINANCIAMIENTO Y MOTIVACION.

El financiamiento y crédito es fundamental para el desarrollo de las empresas de interés social, y el mismo podrá provenir del "Fondo de las empresas de interés social", del "Fondo especial de redescuentos para desarrollo social, de "Fideicomisos específicos", de las "entidades Financieras calificados" de los "Bancos del Sistema" o de cualquier otra entidad que en condiciones favorables quiera proporcionar crédito a esas empresas. Las entidades que proporcionan financiamiento deberán tener un sistema de coordinación para evitar un endeudamiento inconveniente en dichas empresas. El endeudamiento límite por empresa debería de ser no mayor de diez veces su patrimonio.

La motivación se lograría mediante la cooperación institucionalizada de todos los centros e instituciones de promoción humana, Escuelas radiofónicas, Centros de promotores sociales, maestros y promotores rurales, etc.

9. OTRAS FORMULAS DE ESTIMULO AL TERCER SECTOR DE LA ECONOMIA PROPUESTO.

Deberá emitirse legislación especial que promueva y articule un sistema integral de apoyo a todo tipo de empresa de interés social y autogestión como las antes indicadas y que establezca la prioridad que el Estado debe dar al servicio de este sector en cuanto a asistencia técnica, investigación agrícola, educación y capacitación, apoyo a la organización, crédito, comercialización, etc. Las instituciones de crédito agrícola deben promover y apoyar el crédito a las asociaciones y desestimar el crédito individual.

Deberá crearse una institución específica u órgano responsable del apoyo a estas empresas que tenga como objetivo promover, capacitar, educar, tramitar personería jurídica o dar subsidio a las empresas de interés social y estimular que las mismas lleguen a formar centrales agroindustriales. Este movimiento debe tener participación en el Consejo de Estado, Junta Monetaria y en todos aquellos organismos relacionados con el desarrollo rural.

Deberá crearse y dársele todo el apoyo gubernamental a un centro de capacitación en varios campos específicos para las entidades asociadas.

Mientras se promulga una legislación especial, habrá que estudiar el decreto 1295, que modifica el inciso 15 del artículo 13 del Decreto 93 del Congreso, para emitir un reglamento que contenga las normas sobre las diversas empresas campesinas de interés social y autogestión,

Este inciso dice que es función del Ministerio de Agricultura:

“15— La Promoción de Asociaciones de agricultores, ganaderos, industriales, y trabajadores del campo, así como el fomento, expansión, asesoramiento y control de cooperativas agrícolas, pecuarias, y sus derivados”.

Este acuerdo deberá definir los diferentes tipos de empresas de interés social y sus características, el sistema de trámite para obtención de personería jurídica y darle las mismas exoneraciones y ventajas de que gozan las cooperativas.

10. ORGANISMOS DE APOYO

10.1 ORGANO RESPONSABLE DEL PROGRAMA:

Deberá ser un Instituto autónomo, descentralizado, al que el Estado le traslade un presupuesto anual a través del Ministerio de Finanzas públicas, deberá tener un patrimonio propio y su directiva estaría compuesta por delegados de organismos estatales y representantes del movimiento de empresas de interés social y autogestión.

Se sugiere una junta directiva de 8 personas integrada así:

El Ministro de Agricultura

El Ministro de Finanzas

El presidente de la Junta Monetaria

El Secretario general del Consejo Nacional de Planificación Económica.

Dos representantes de las Federaciones y Organizaciones de Segundo y tercer grado de Cooperativas Agrícolas.

Un representante de las Federaciones y Organizaciones de Segundo y Tercer grado de las otras empresas de interés social.

Un representante de las Federaciones de las empresas simples o grupos de base.

Esta directiva será presidida por uno de los Ministros de Estado por nombramiento del Ejecutivo. En caso de empate el Presidente tendrá doble voto.

Las funciones de este Instituto serían:

- a) La Promoción de empresas de interés social y autogestión
- b) La capacitación de los miembros de las mismas.
- c) La educación cooperativa, comunitaria y asociativa en general.
- d) El trámite y reconocimiento de personería jurídica de las empresas de interés social.
- e) El control, fiscalización y apoyo administrativo de las mismas.

10.2. FONDO DE LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL:

Será el órgano financiero de las Empresas de interés social, que en conjunto con los otros mecanismos propuestos (10.3 y 10.4) financiará las diferentes actividades de estas empresas. Sus préstamos podrán ser directos o a través de las entidades financieras calificadas y organismos de segundo y tercer grado.

Debería ser un organismo descentralizado y autónomo con patrimonio propio, cuya directiva inicial pudiera ser la misma que la del "Órgano Responsable del Programa" pero con tendencia a dejar en el futuro oportunidad a mayor participación por parte de las "Empresas de Interés Social" en la directiva.

Manejaría este fondo, además de una cartera de créditos, un fondo de subsidios aportado por el Estado o proveniente de ingresos por impuestos específicos que podría ser utilizado para estimular aquellos sectores o actividades de interés prioritario, como podría ser el reagrupamiento de minifundios y estímulo a centrales agroindustriales y otros.

10.3 FONDO ESPECIAL DE REDESCUENTO PARA DESARROLLO SOCIAL.

He presentado su marco conceptual en el trabajo denominado Propuesta para facilitar crédito al sector rural y marginado (Tema IV).

10.4 FIDEICOMISOS ESPECIFICOS. IDEM.

10.5 CONSEJO INTER-INSTITUCIONAL PARA ASISTENCIA CREDITICIA AL PEQUEÑO PRODUCTOR. IDEM.

10.6 COMITE COORDINADOR DE ENTIDADES EJECUTORAS DE PROGRAMAS RURALES.

Ha sido propuesto en el trabajo denominado "Descentralización, reestructuración político-administrativa y regionalización del país, para efectos de una política de desarrollo rural orgánica, con participación de la población (Tema I).

TEMA III

**ALTERNATIVAS PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA
AGRARIA DE GUATEMALA Y/O REDISTRIBUIR
SU PRODUCTO, DENTRO DEL MARCO DE LA
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.**

INDICE GENERAL

A: PRESENTACION	1
B: UN ENFOQUE SOBRE GUATEMALA Y ESTE TRABAJO	3
C: CONCEPTO DE	

TEMA III

ALTERNATIVAS PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA
AGRARIA DE GUATEMALA Y/O REDISTRIBUIR
SU PRODUCTO, DENTRO DEL MARCO DE LA
CONSTITUCION DE LA REPUBLICA.

1. PREAMBULO:

Existe un prejuicio en Guatemala sobre Reforma Agraria y la constitución actual lo refleja, puesto que ha limitado la posibilidad de cambios estructurales a través de expropiación o limitación del derecho de propiedad.

Ha habido controversia sobre el apoyo y asignación de prioridades que debe darse al sector agrícola y al no agrícola. Esta controversia, se debe a que un gran número de nuestros técnicos, profesionales y políticos, conocen mejor las realidades y soluciones de otros países y tratan de adaptarlas o trasladarlas al nuestro, sin comprender que las realidades políticas, económicas, sociales y culturales son diferentes.

El grupo que trata de dar prioridad al sector no agrícola, en especial la industrialización, lo hace ya sea porque cree que este es el proceso correcto o porque son parte de la estructura social que teme que los cambios en la tenencia de la tierra pueda afectarlos.

En Guatemala, el sector agrícola en este momento juega dos papeles importantes:

- a) Es el mayor sector de la economía y a él se dedica el 66% de la población.
- b) Para que aumenten los otros sectores de la economía y lograr un desarrollo económico sostenido debe aumentar la producción y productividad agrícola.

A mi juicio, la riqueza de Guatemala está constituida principalmente por sus recursos naturales, de los cuales la tierra es la más importante. Ello se debe a varios factores, entre los cuales pueden mencionarse:

- a) La posición geográfica de Guatemala, con salida al Atlántico y Pacífico, cercana al mayor mercado de consumo como son los E.E.U.U. y conexiones fáciles con Europa y Asia.
- b) Su infraestructura de carreteras, que se puede catalogar adecuada para el movimiento de sus productos.
- c) La buena distribución de la lluvia que le permite cultivos sin riego, su red hidrográfica que permite riego en zonas áridas y su multiplicidad de climas y ecología.
- d) En este momento la coyuntura histórica internacional y la falta de alimentos, ha hecho aumentar los precios de las

materias primas y productos agropecuarias en general a niveles altos.

Las ventajas enumeradas anteriormente deben ser aprovechadas con el fin de:

- a) Crear riqueza y capitalizar un ahorro que permita invertir en otros sectores que generen empleo y producción.
- b) Redistribuir los ingresos para que los beneficios lleguen a todos los sectores de la población.

La unidad productiva agrícola total del país, que en este caso es la tierra, tiene un límite que es su extensión geográfica y constituye un patrimonio de toda la nación que debe usarse en beneficio de todos sus habitantes.

Existen cuatro limitaciones fundamentales que como se verá más adelante han detenido el proceso de mejor utilización de este recurso, ellas son:

- a) Una mala distribución de la propiedad que origina el problema del latifundio y minifundio. El 0.1% de los propietarios poseen el 26% de la superficie en fincas en terrenos mayores de 20 caballerías(*) mientras el 87.4% poseen sólo el 19% de la superficie, en terrenos menores de 10 manzanas(**).
- b) Una deficiente utilización de la tierra, que crece a medida que la finca es de mayor tamaño. Las fincas mayores de 20 caballerías sólo utilizaban el 24.8% de la tierra que poseen, mientras que las fincas menores de 10 manzanas utilizaban el 81.9% de la misma.
- c) Falta de capacidad empresarial en la mayor parte de los propietarios de terrenos de todos los tamaños.
- d) Falta de una adecuada y permanente política del Estado en relación al uso y distribución de la tierra y los otros recursos naturales renovables.

Existen dos caminos para modificar la estructura de tenencia de la tierra, la utilización de la misma y/o la redistribución de su producto. Ellos son:

- a) Lograr hacerlo a través de cambios rápidos y violentos fuera del marco jurídico actual. Esto solamente se podrá hacer si asciende al poder un grupo revolucionario con apoyo popular, o si el ejército en un momento de crisis iniciara un camino reformista al margen del marco constitucional actual.

(*) 1 caballería = 65 manzanas = 45 hectáreas

(**) 1 manzana = 0.7 hectáreas.

- b) Impulsar las reformas a la estructura de tenencia de la tierra, promover una mejor utilización de la misma y lograr la redistribución de su producto, dentro del marco constitucional actual, por un gobierno surgido del proceso electoral, a través de una política permanente y progresiva de impuestos a tierras ociosas o utilizadas insuficientemente, aumentos de salarios, créditos y estímulos a unidades eficientes, creación de fórmulas nuevas para la transferencia de la tierra, adquisición, expropiación y distribución de la misma, etc.

Se tratará en este trabajo de presentar el mayor número de alternativas dentro del marco constitucional, que puedan considerarse para impulsar esas reformas.

2. ANTECEDENTES DE LA ESTRUCTURA AGRARIA: Para comprender mejor la realidad y los orígenes de las actuales formas de tenencia de la tierra, se presenta un breve resumen histórico de sus etapas y evolución.

2.1 **EPOCA PREHISPANICA:** Se cree que en Guatemala existieron 23 grupos étnicos indígenas dominantes, los cuales se ubicaron en las zonas que consideraron fértiles, explotando extensiones relativamente grandes de tierras, las que cultivaban aprovechando la fertilidad natural de la misma y trasladándose al agotarse ésta a otra zona. La diferencia de dialecto de estos grupos que habitaron Guatemala y la necesidad de defensa de su territorio hicieron que sus límites se fueran marcando en forma convencional, y que sus dominios tuvieran límites reconocidos por los otros grupos. La extensión de este dominio dependía de la fuerza del grupo.

La explotación del terreno era generalmente en forma comunal y se hacía a través de la explotación de un área determinada por un núcleo de personas unidas por un vínculo de parentesco, lo que impedía la entrada de extraños y controlaba el retiro de sus miembros para trabajar en otros núcleos. La posesión de la tierra la mantenía el jefe del grupo y los mejores guerreros disfrutaban de los terrenos más cercanos o fértiles.

2.2 **EPOCA COLONIAL:** España encuentra al conquistar América, un territorio enorme y una gran cantidad de habitantes sobre los cuales debe ejercer su poder, pero no tiene en ese momento una política definida al respecto, puesto que el descubrimiento es algo no previsto y el esfuerzo principal estaba enfocado hacia la integración del país. Paulatinamente se va conformando una política sobre la conquista y traslado de población española y para estimular la misma se conceden beneficios a aquellos que participan en las expediciones y se afincan en las nuevas tierras.

En 1513 se emite la primera cédula que textualmente (66) dice: "Es nuestra voluntad que se puedan repartir y repartan solares, tierras, caballerías o pionerías, a todos los que fuesen a poblar tierras nuevas en donde los pueblos y lugares que por el gobernador de la nueva población les fuese señalados, haciendo distinción entre escuderos y peones, y los que fuesen de menos grado y merecimiento y los aumenten y mejoren, atenta la calidad de sus servicios para que cuiden de la labranza y crianza".

En 1528 por real cédula de Felipe II se reconocen 3 tipos de propiedad de la tierra:

- a) Comunal: Reconocimiento a la propiedad colectiva indígena.
- b) Realenga: Reconocimiento a la propiedad de la corona.
- c) Ejidal: Reconocimiento a la propiedad del municipio.

2.3 **EPOCA INDEPENDIENTE HASTA 1944:** En 1825 se emite la

primera ley de política agraria de la nueva república, en la que se dispuso que todas las tierras baldías se redujeran a propiedad particular, con excepción de los ejidos y pastos comunes. Se establecen precios sobre la tierra, obligación de los beneficiarios y procedimientos de dotación de tierras, tanto a particulares, como a los municipios.

De 1825 a 1866 se emiten 18 leyes relativas al agro, bajo similares lineamientos que la primera.

Con la reforma liberal iniciada en 1871, hay cambios de enfoque en la política agraria y en 1873 se emite un decreto presidencial que inicia la venta, en lotes de 45 a 225 hectáreas (1 a 5 caballerías), de tierras nacionales de la costa sur-occidental de la República.

Durante este periodo, se transforman las tierras de las comunidades religiosas en ejidos, se reparten tierras realengas (*) y se estimula la propiedad privada de la tierra.

En 1885 se realiza un primer intento de colonización en lo que se denomina "Colonia Entre Ríos" situada entre los ríos Polochic y Motagua.

En 1889, el presidente José María Reina Barrios, promulga el decreto gubernativo No. 483, denominado "Ley Agraria", en el cual se contempla la organización del cuerpo de ingenieros topógrafos oficiales, para que midan la superficie del territorio nacional, demarcando los terrenos baldíos y dividiéndolos en lotes de 675 Has (15 caballerías) que serán vendidos masivamente. Hasta 1921 se beneficiaron 3,600 personas. En 1924 y 1928 hubo modificaciones a esta ley.

En 1931, el presidente Jorge Ubico emitió un acuerdo que ordenaba a todos los municipios del país, la distribución de sus tierras ejidales entre los campesinos del lugar. Ese mismo año, también se ordenó la entrega gratuita en usufructo de tierras nacionales, en lotes hasta de 10 manzanas a los campesinos que desearan trabajar la tierra.

En 1936 se emite una nueva ley agraria, en la que se define el concepto de terreno baldío, el sistema de venta de tierras nacionales en parcelas de 45 a 225 hectáreas (1 a 5 caballerías) y se establecía que el derecho de uso de un terreno después de 10 años se podía convertir en derecho de propiedad. (Antecedente del concepto de "Título Supletorio").

- 2.4 EPOCA CONTEMPORANEA (1944-1973) La revolución de 1944 marco una etapa de inicio de cambios en la estructura económica, social y política del país. La Constitución de 1945 contiene un marco sobre tenencia de la tierra, prescribe el latifundio, permite la expropiación de la propiedad privada en beneficio público con indemnización y estipula la función del estado en el fomento del desarrollo agro industrial.

Se abolió el trabajo obligado en fincas de café para los indígenas con menos de 2 Has de terreno y se derogó el decreto

(*) Aún subsistía este concepto.

que obligaba a los hombres a trabajar 2 semanas al año en caminos. Se emitió la ley de titulación supletoria para quienes habían cultivado la tierra durante más de 10 años sin título legal.

En 1947 se emitió el Código de Trabajo que favorece a los asalariados agrícolas, se autoriza la organización de sindicatos en fincas de más de 300 trabajadores y se legaliza el derecho de huelga

En 1952 se promulga el decreto 900 "Ley de Reforma Agraria" cuyos propósitos señalados eran: "Eliminar la propiedad de tipo feudal, abolir las formas atrasadas en las relaciones de producción, dotar de tierra a los campesinos, facilitar los medios de producción y asistencia técnica etc."

Se disponía la expropiación de tierras no cultivadas directamente o por cuenta del propietario, de las dadas en arrendamiento, de las tierras municipales en ciertas condiciones. Se respetaba la propiedad cultivada o no hasta de 2 caballerías y las de cualquier tamaño racionalmente aprovechadas. Además contemplaba la distribución de las tierras y fincas nacionales. Las tierras podían concederse a los campesinos en usufructo, arrendamiento o propiedad.

En 1953 se estableció el Banco Nacional Agrario para complementar la reforma agraria y dar crédito a los campesinos beneficiarios. Se modificó el decreto 900 por el 901 y se crea el Departamento Agrario Nacional, dependiendo directamente del Presidente de la República.

Estas leyes se aplicaron a ritmo acelerado, declarándose afectadas en 18 meses, 1002 fincas con una extensión de 1,091,073 hectáreas (*) de las que se expropió el 55% pagando en bonos Q 8.345,434.00.

En 1954 fue derrocado el presidente Jacobo Arbenz, por un movimiento armado encabezado por el coronel Carlos Castillo Armas, tomando el poder una Junta Militar y posteriormente el coronel Castillo Armas. Se emitió ese año los decretos 31 y 57 que revierten el proceso de traslado de tierra, crearon la Dirección General de Asuntos Agrarios, establecieron normas para revisar lo actuado y dispusieron la restitución de las fincas nacionales al Estado etc.

Se renegociaron y anularon bonos agrarios nacionales por valor de Q 5,308,000.00. El Banco Nacional Agraria fue intervenido y se suspendió temporalmente la concesión de préstamos.

En 1956 se promulga el decreto 559 "Estatuto Agrario" que reformaba y sustituía la legislación agraria emitida anteriormente cuyo contenido básico y objetivo es el siguiente:

- a) Crea las zonas de desarrollo agrario.
- b) Establece la venta de parcela a 10 años plazo.
- c) Autorizan al Estado a comprar tierras para crear las Zonas de Desarrollo Agrario.

(*) (Fuente: Oficina de Registros Estadísticos DAN. Datos no publicados).

- d) Autorizan la expropiación de tierras declaradas ociosas, llenando ciertos requisitos legales y con pago de la indemnización a un plazo no mayor de 10 años.
- e) Crea el impuesto de tierras ociosas
- f) Los parcelarios no podrían gravar, enagenar o dividir sus parcelas durante un término de 25 años.
- g) Contempla la asistencia financiera y técnica a los beneficiarios.

En 1962, bajo el régimen del general Miguel Ydígoras Fuentes, se promulga el decreto 1557 "Ley de Transformación Agraria" que:

- a) Crea el Instituto Nacional de Transformación Agraria, INTA.
- b) Delimita el concepto de "tierra ociosa" y califica de la misma por medio de un catastro.
- c) Grava con un impuesto progresivo anual a la tierra ociosa.
- d) Determina la forma de expropiación de la tierra ociosa.
- e) Mantiene las zonas de Desarrollo Agrario.
- f) Crea y define el concepto del Patrimonio Familiar.
- g) Contempla asistencia financiera y técnica.
- h) Establece el pago de las parcelas en 20 años.
- e) Autoriza el arrendamiento, permuta o venta de las fincas nacionales.

3. **ESTRUCTURA AGRARIA ACTUAL:** Se divide este capítulo para su mejor exposición en tres partes:

- 1) Distribución de la superficie nacional
- 2) Situación de la tenencia de la tierra
- 3) Intento de clasificación y definición de la gran propiedad, por su tipo de explotación.

3.1 **DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE NACIONAL:** De acuerdo a "La realidad agraria de Guatemala" (7) que se basa en un informe del Consejo Nacional de Planificación Económica de 1965 denominado "La Situación del Desarrollo Económico en Guatemala", el territorio de la República se distribuye en la forma que se indica en el cuadro siguiente:

CUADRO No. 1
DISTRIBUCION DE LA SUPERFICIE NACIONAL.

Territorio Nacional	15.5 millones Mzs
Ríos y lagos	0.36
No utilizable y ocupada por pueblos, caminos, etc.	2.06
Sub-total	2.42 millones Mzs
Territorio disponible	13.1 millones Mzs
Territorio que se estima no utilizable	2.9 millones Mzs
Territorio que se estima utilizable para explotación agropecuaria	10.2 millones Mzs
Territorio actualmente ocupado por fincas (Censo 1964)	4.9 millones Mzs
Territorio no ocupado por fincas	4.3 millones Mzs

Al analizar el territorio actualmente ocupado por fincas o unidades de explotación agropecuaria de acuerdo al II Censo Agropecuario de 1964 se observa que:

Con cultivos temporales o anuales donde se levantan cosechas	965,476 Mzs
Con cultivos permanentes y semipermanentes	456,315 Mzs
Con pastos	1,502,780 Mzs
Sub-total tierras con cultivos y pastos	2,924,570 Mzs
Tierras donde se perdieron las cosechas	51,168 Mzs
Tierras en descanso	598,519 Mzs
Con montes y bosques	1,152,121 Mzs
Otras tierras	200,388 Mzs
T o t a l :	4,926,766 Mzs

3.2 SITUACION DE LA TENENCIA DE LA TIERRA: Existen diferentes tipos de tenencia de tierra que presentan patronos definidos y combinación de los mismos. Para describir el concepto de cada uno se clasifican en

- 1) Estatal;
- 2) Privada;
- 3) Municipal;
- 4) Comunal;
- 5) Tierras del departamento de El Petén;
- 6) Otros.

3.2.1 Tierra estatal: Se divide en fincas nacionales y terrenos nacionales o baldíos.

3.2.1.1 Fincas nacionales: Son unidades productivas que provienen de expropiación a los súbditos alemanes durante la II Guerra Mundial o adquiridas por el Estado de otra forma, en las cuales viven un gran número de mozos colonos. La mayoría han pasado a manos de particulares, entidades autónomas o se encuentran en proceso de traslado a los propios campesinos.

Eran inicialmente 150, el gobierno del coronel Arbenz entregó la mayoría de ellas a campesinos, pero en 1954 volvieron a propiedad del Estado. El gobierno del coronel Castillo Armas, devolvió una a sus propietarios, trasladó una al IGSS y una a la Universidad de San Carlos.

El gobierno del general Ydígoras Fuentes donó 11 a entidades públicas, permutó 28 por otros inmuebles, entregó cuatro por compensación al Banco Nacional Agrario, se trasladaron 17 como pago de deuda y dos se entregaron por ventas y permuta de fincas nacionales al INTA.

En 1963, ya sólo quedaban 26 fincas en manos del gobierno y a partir de 1966 se trasladan a los propios campesinos organizados en cooperativas de acuerdo al decreto 1953.

3.2.1.2 Terrenos nacionales o baldíos: Son aquellos terrenos no escriturados a favor de nadie, o que el Estado se ha reservado por una u otra causa. No constituyen unidades productivas como las fincas nacionales.

Estos terrenos se encuentran generalmente en zonas aisladas, sin vías de comunicación, o en terrenos poco fértiles y marginales.

En 1963 la situación y superficie de estos terrenos, se muestra en el cuadro No. 2, aunque se supone que actualmente la superficie es bastante menor, por el hecho de que fueron titulados supletoriamente por particulares en una extensión no conocida. En el año 1970, se emitió el decreto 60-70 que limita la titulación supletoria en el norte del país.

CUADRO No. 2

CUADRO No. 2

**SITUACION Y SUPERFICIE DE LAS TIERRAS BALDIAS
POR ZONA Y DEPARTAMENTO**

1

Zonas y Departamentos	Superficie de tierras baldías (En hectáreas)
Zona Norte (excluyendo El Petén)	
Alta Verapaz	275,355
Baja Verapaz	540
Izabal	243,135
Huehuetenango	367,920
El Quiché	14,490
Total Norte	901,440
Zona Oriente	
El Progreso	90
Zacapa	9,490
Chiquimula	20,160
Santa Rosa	138
Total Oriente	29,878
TOTAL REPUBLICA:	927,318

Fuente: Instituto Nacional de Transformación Agraria, 1963 y elaboración del CIDA

3.2.1.3 Tierras del departamento de El Petén: Este departamento tiene una autoridad denominada "Fomento y Desarrollo de El Petén" (FYDEP). En 1973 se emitió el decreto del Congreso que norma la distribución de tierras de El Petén. Los puntos principales de este decreto indican:

- a) Utilización de acuerdo a calificación de su uso potencial.
- b) Inalienabilidad de la tierra de vocación forestal.
- c) Posibilidad de reversión de la tierra al FYDEP.
- d) Posibilidad de Constitución de Sociedades Agrícolas de Desarrollo de El Petén (SADEP) por grupos de campesinos.

Al momento se han concedido derechos a campesinos organizados en cooperativas y se han asignado terrenos de 15 caballerías (675 Has) a personas que no son campesinas.

La extensión de El Petén es de aproximadamente 36,000 Km² y

se calcula que un tercio del mismo es susceptible de distribuirse para fines de desarrollo ganadero y agrícola o sea aproximadamente 1,200,000 Has.

La base conceptual del FYDEP para la distribución a personas no campesinas ha sido:

- a) "Es necesario inversión alta de capital, capacidad empresarial y tecnología que sólo pueden aportar personas de clase media o alta".
- b) Se combina con distribución de tierra a campesinos que puedan cultivar su tierra y aportar mano de obra a la gran empresa.

Se calcula que desde que se abrió la carretera a El Petén, han ingresado al mismo en forma desordenada más de 15,000 campesinos, especialmente ladinos del área oriental e indígena kekchíes de Alta Verapaz que ocupan la tierra en donde pueden.

- 3.2.2 **Tierras de propiedad reconocida.** Por las razones que se indican en los antecedentes de la Epoca Colonial e Independiente, la tierra de propiedad privada, aunque en muchos casos no esté inscrita en el Registro de la Propiedad Inmueble, sino sólo reconocida por la comunidad, es la forma usual de tenencia de la tierra en Guatemala

CUADRO No. 3
NUMERO DE FINCAS Y SUPERFICIE
QUE CUBREN, POR TAMAÑOS

	Número	%	Superficie en hectáreas	% de la superficie a- cotada.
Micro-fincas (menos de 1 manzana)	85,083	20.4	46,683	1.0
Sub-familiares (1 a 10 manzanas)	279,796	67.0	869,933	18.0
Familiares (10 a 64 manzanas)	43,659	10.5	928,674	19.0
Multifamiliar mediana (1 a 20 caballerías)	8,420	2.0	1,801,168	36.0
Multifamiliar grandes (mayores 20 caballerías)	389	0.1	1,280,308	26.0
TOTALES:	417,344	100.0	4,926,766	100.0

Fuente: Censo Agropecuario 1964.

Como se puede apreciar en el cuadro anterior, el 62% de la tierra constituye unidades de extensión mayor a una caballería y el 18% del total corresponde a unidades menores de 10 manzanas (7 Has.)

La clasificación seguida en el cuadro anterior, está directamente relacionada con la utilización de mano de obra. Las microfincas y fincas sub-familiares no son capaces de absorber la mano de obra de la familia campesina.

CUADRO No. 4
REGIMEN DE TENENCIA DE LA TIERRA
DE PROPIEDAD RECONOCIDA

Régimen (*)	No. de fincas	%	Superficie en Mzs.	%
Propia	241,541	57.9	3,815,660	77.4
Arrendada	47,026	11.3	152,445	3.1
Comunal	20,593	4.9	84,754	1.7
En colonato	48,605	11.6	126,669	2.6
Otras formas simples	13,274	3.2	82,317	1.7
Formas mixtas	46,305	11.1	664,921	13.5
TOTAL:	m 417,344	100.0	4,926,766	100.0

* Para la definición de estos términos, ver tomo I "Censo Agropecuario 1964", DIRECCION GENERAL DE ESTADISTICA.

Es de hacer notar que el cuadro No. 3 no refleja para ese año la realidad completa de la tenencia de la tierra, puesto que un solo propietario, en algunos casos, poseía varias propiedades. Sin embargo se aprecia que

- a) Un 19.0% de la superficie en fincas constituye unidades menores de 10 manzanas en manos de 364,879 personas.
- b) Otro 19.0% de la superficie en fincas constituye unidades mayores de 10 manzanas y menores de una caballería en manos de 43,659 personas.
- c) Un 26.0% de la superficie en fincas constituye unidades mayores de 20 caballerías (900 hectáreas) en manos de 389 personas.

Esto nos demuestra la contradicción que existe entre minifundio y gran propiedad o latifundio, entendiendo por estos términos:

3.2.2.1 Minifundio: Terrenos o unidades productivas de exiguas dimensiones, que no proporcionan suficiente ingreso, ni permiten el pleno empleo de la familia propietaria. Dificultan la explotación racional de la tierra y debido a la necesidad de subsistir, son cultivados principalmente con granos alimenticios básicos, lo que influye en la erosión y deterioro debido a su configuración topográfica o por falta de conocimientos técnicos.

Este minifundio está situado principalmente en el altiplano occidental y oriental del país, en su mayor parte en terrenos de configuración topográfica montañosa, lo cual complica el problema.

Muchas de estas zonas están poco dotadas de servicios estatales o

de obras de infraestructura, debido a la poca presión que ejercen sus poblaciones no organizadas, de carácter pasivo y sin influencia económica o política. Como consecuencia de la incipiente organización campesina y cooperativa y más recientemente al Plan de Desarrollo 1971-1975, se inicia un mayor esfuerzo propio y apoyo estatal a estas regiones.

Todas estas circunstancias, han convertido al campesino minifundista y también a los jornaleros y campesinos sin tierra, en pobladores sin recursos, sin instrumentos o preparación para su propio desarrollo, sin alicientes sociales, sin estímulos o promoción para su organización y sujetos a la explotación de intermediarios que les compran sus pequeños excedentes de producción o su mano de obra. Estas circunstancias constituyen la causa de las migraciones estacionales de trabajadores del altiplano a trabajar a las fincas de agro-exportación. Su producción es de subsistencia, y aunque son una mayoría nacional en número, conforman una minoría con respecto a su influencia política, económica o social.

3.2.2.2 Gran propiedad:* Denominaremos así a fincas de gran extensión, las cuales pueden ser:

- a) Fincas de alta productividad, fuerte inversión de capital y bien tecnificadas.
- b) Fincas deficientemente explotadas, poco tecnificadas, con rendimientos bajos y con mínima inversión de capital.
- c) Fincas con un mínimo de superficie bajo explotación.

No hay cifras que proporcionen datos separados de estos 3 tipos de Gran Propiedad, ni se encuentran estudios sobre productividad que serían interesantes para separar estos 3 tipos de fincas grandes. Como se ampliará en el tema IV, este tipo de finca utiliza el 83% del crédito total de la banca del país. (año 1967).

3.2.3 Tierras de Propiedad Municipal: Las tierras municipales o "ejidos" como se denominan fueron reconocidos desde 1525. Muchas tierras comunales están inscritas como "ejidos" y ello ha originado muchos conflictos de autoridad principalmente en áreas indígenas.

Las tierras municipales son utilizadas por los vecinos o la propia municipalidad, en común como astillero o potreros o es distribuida a los vecinos en parcelas, en usufructo o arrendamiento, para cultivos o vivienda, dándose también casos de venta directa.

3.2.4 Tierras de Propiedad Comunal: Tiene origen pre-hispánico y subsiste especialmente en las zonas indígenas. En estas tierras, la misma se ha distribuido entre los miembros de la comunidad en usufructo vitalicio o derecho de uso, el cual es hereditario y permite al "comunero" utilizar una o más parcelas de dimensiones

(*) Ver inciso 3.3 para un intento de clasificación diferente.

variables, de acuerdo a las características y extensión de la propiedad común.

En 1951, el 86% de la propiedad comunal, estaba entregada en usufructo vitalicio, y 9% en arrendamiento. Para el indígena tradicional el concepto de propiedad es comunitario, lo cual ha impedido la concentración de esa tierra en pocas manos. Según el censo de 1964, un número de 20,593 explotaciones agrícolas que cubrían 84,754 hectáreas se conceptuaban dentro de este régimen de tenencia.

Estas tierras son distribuidas por los directivos de turno de la comunidad, que son elegidos en algunos casos en asamblea general de todos los miembros y en otros casos nombrados por los principales si es que la comunidad se confunde con la organización religiosa tradicional.

De acuerdo a la legislación actual la comunidad se conceptúa como una asociación civil no lucrativa. Su tierra puede o no estar inscrita en el Registro de la propiedad inmueble; en éste último caso, surgen conflictos entre la comunidad y los usurpadores o Municipalidad.

El trámite para inscribir en el Registro una propiedad comunal, es compleja, larga y costosa, pues deben seguir un juicio de intestado, de los originales directivos, a veces hasta de 4 ó 5 generaciones, para llegar a legalizar la tenencia de los actuales poseedores.

3.2.5 Otros tipos de tenencia de tierra y formas de trabajo:

3.2.5.1 Arrendamiento: Según datos del censo de 1964, el 11.3% del total de fincas registradas, se encuentran explotadas bajo este sistema, lo que equivale a 152,445 manzanas y 47,026 arrendantes. Bajo el término de arrendamiento se incluye también el contrato de aparcería. La contratación se rige por el Código Civil y las leyes agrarias.

Bajo este término se incluye, tanto el pequeño arrendamiento, de minifundistas o campesinos sin tierra, como el arrendamiento por grandes empresarios agrícolas.

El arrendamiento al campesino, es más usual en el oriente, nororiente y zona central del país, donde subsisten fincas explotadas por este sistema.

El pago de este arrendamiento puede ser en efectivo o en especie, siendo este último, a base de un 25% a 50% de la cosecha o renta fija en trabajo de un número convenido de jornales por hectáreas o manzana arrendada.

3.2.5.2 Colonato: En muchas fincas de café y otras fincas grandes, viven trabajadores o mozos colonos. Ha sido también usual que algunos propietarios de fincas agro-exportadoras, tengan otros terrenos en el altiplano (fincas de habitación de colonos), para

que vivan trabajadores que en cierta época del año se trasladan a trabajar a la finca de café, caña de azúcar etc.

Estos mozos colonos reciben generalmente una porción de tierras para cultivo de subsistencia en la misma finca y a cambio de ello, están disponibles en cualquier época del año para trabajo esporádico o continuo en la finca, recibiendo en algunos casos un salario menor al normal pues la tierra que se les da, se considero como un pago en especie.

Según Schmidd (35) los salarios de los colonos varían de Q 11.00 a Q 100.00 mensuales; las fincas de algodón, son los que pagan mejores salarios, aunque tienen menos colonos.

El número de terrenos en régimen de colonato, según el censo de 1964 llega a 48,605 con una extensión de 126,669 manzanas, lo cual muestra la importancia de este sector.

- 3.2.5.3 **Ocupación:** Se produce en pequeño porcentaje en las zonas alejadas de los centros urbanos importantes y con pocas vías de comunicación es usual en Alta Verapaz, norte de El Quiché y Huehuetenango e Izabal y actualmente en El Petén.

La ocupación la realizan campesinos sin tierra de escasos recursos, que llegan a una tierra aparentemente sin dueño y la empiezan a explotar para su subsistencia, sin saber de que esa tierra tiene un propietario que posee un título registrado muchos años atrás, el cual lo hace valer, cuando a esa zona llegan vías de comunicación. En el norte, que se está integrando al país a través de carreteras, existe una gran presión para desalojar a estos campesinos pues las fincas están siendo vendidas a agricultores grandes o medianos con capacidad empresarial que tratan de iniciar empresas ganaderas o de otro tipo, en tierras que antes nadie tomaba en cuenta y sobre las que ahora se recobra interés.

El campesino en estos casos, se limita a ocupar la tierra lo suficiente para cubrir sus necesidades.

- 3.2.5.4 **Trabajadores Migratorios:** Según el estudio de Schmidd (35) de la Universidad de Wisconsin, la mayoría de trabajadores migratorios, son minifundistas, del altiplano occidental y oriental (Huehuetenango, El Quiché, Totonicapán, Sololá, San Marcos, Quezaltenango, Baja Verapaz, Jutiapa y Jalapa) y hay una correlación entre el trabajador migratorio y el tamaño de su parcela, siendo los propietarios más pequeños quienes van a trabajar a las fincas del sur. La base de la oferta es lo ilimitado de la mano de obra en el altiplano, como puede observarse en el cuadro del inciso siguiente.

Los trabajadores migratorios son generalmente jóvenes, (10-25 años) un alto porcentaje son analfabetos, hablan español en su mayoría, más de la mitad son descalzos, la mayoría minifundistas que cultivan maíz, viven en casa de habitación de adobe, o bajareque. Su alimentación es maíz, frijol, panela y café.

El ingreso neto en el altiplano es menor de Q 20 per-cápita mensual y sus gastos de subsistencia más de Q 40, por lo que necesita ingresos adicionales que logran trabajando en otra región.

El sistema de contratación es a través de habilitadores, en contratos de 30, 60 ó 90 días, dándoles anticipos para comprometerlos. Las condiciones en las fincas de algodón son malas y son corrientes los desórdenes intestinales. La mayoría de migratorios trabaja menos de 100 días en la costa y ganan a destajo.

Existe actualmente una gran reacción del pequeño minifundista en ir a trabajar a fincas de la costa, pues las experiencias pasadas han sido malas. Las respuestas de algunos campesinos, a quien pregunté personalmente al respecto en San José Poaquil, y Comalapa fueron: (*)

"Le dan de comer mejor a los coches, que a nosotros".
"Trabajé 45 días y sólo pude traer quince quetzales".
"Vamos por necesidad, porque no tenemos qué comer".
"Nos daban tortilla shuca y frijol con moscas".

Lo anterior nos lleva a la conclusión de que al mejorar las condiciones de vida del altiplano, un gran porcentaje no "bajaría" a trabajar a la costa, obligando a los empresarios agrícolas de esa zona a mejorar salarios y condiciones de vida de los trabajadores migratorios, para poder obtener mano de obra.

3.2.6 Tenencia de la tierra y oferta y demanda de trabajo por regiones:

Un cuadro preparado por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica recientemente (1974), se muestra a continuación:

	TENENCIA DE LA TIERRA Y OFERTA Y DEMANDA DE TRABAJO POR REGIONES				
	(En miles de fincas)				
	Microfincas (menores de 1 manzana)	Sub-familiares (1-10 manza- nas)	Familiares (10-64 manzanas).	Mediana (1-20 Cabs.)	Grande (mayor 20 Cabs.)
Altiplano Occ.	45.1	122.2	47.0	1.3	—
Costa Sur	24.4	34.3	7.5	2.4	0.2
Oriente	6.0	48.1	7.3	1.9	—
Central	2.9	122.0	1.3	0.5	—
Central Seca.	2.2	20.5	4.0	1.2	—
Norte Bajo	4.4	40.5	6.6	1.0	0.1
El Petén	0.1	2.0	0.2	—	—
	85.1	279.8	43.7	8.4	0.3
Puestos de trabajo	7.0	85.6	139.2	—	158.2
Demanda de trabajo	172.0	486.0	564.0	—	12.0

NOTA: Datos en miles de puestos y demanda.

Puestos de 280 días/año.

(Fuente: CNP, sobre base censo 1964.. No publicado.

(*) Año 1974.

En el cuadro anterior debe analizarse las variaciones del problema en las diversas regiones. Su resolución necesita enfoques diferentes pero dentro de un marco de integración nacional. Es interesante observar la relación Puesto de Trabajo — Demanda de Trabajo por región, lo cual es la base del problema migratorio de una región a otra.

3.3 INTENTO DE CLASIFICACION Y DEFINICION DE LA GRAN PROPIEDAD POR SU TIPO DE EXPLOTACION.

Una clasificación de estas fincas por tipo de explotación, preparada personalmente, para efectos de ligarlas con la categoría de empresa y su relación con la mano de obra es la siguiente:

3.3.1 **Fincas modernas:** Con cultivo de algodón, caña de azúcar, banano, aceites esenciales, hule y explotaciones ganaderas de la costa sur, manejados con criterio empresarial, con pocos mozos colonos, pagando generalmente salarios por encima del salario mínimo oficial y utilizando trabajadores “voluntarios” y trabajadores migratorios en ciertas épocas. Buen manejo del capital y tecnología, alta inversión y rentabilidad, terreno plano y buenos suelos.

3.3.2 **Fincas de plantación de café de la Boca Costa Sur, Centro y Oriente:** Manejadas con criterio empresarial, con alto número de mozos colonos en proceso voluntario o estimulado de traslado a vivir a pequeños centros de población, pagan actualmente el salario mínimo o más y dan generalmente pequeñas parcelas a sus mozos para siembras de autoconsumo, utilizan además para la cosecha y limpias, trabajadores voluntarios y migratorios. Tienen inversiones permanentes en beneficios para transformación del café, alcanzan alta productividad y en gran porcentaje en proceso de tecnificación. Suelos buenos.

3.3.3 **Fincas de plantación de café de la Zona Norte:** Con grandes extensiones de tierras y cultivo de café en un porcentaje del área de la misma utilizando los mejores suelos, criterio empresarial variado, muy alto número de mozos colonos que usan gran parte de la finca en cultivos de autoconsumo y café.

Muchas de estas fincas están transformándose en fincas ganaderas o parcelándose y vendiéndose a otros, por lo que existe un proceso de salida de sus mozos colonos u “ocupantes” y creándose conflictos sociales.

Los mozos colonos tienen bajos salarios y trabajan pocos días al mes en la finca, son de habla kekchí y con cultura seminomada, viven aisladamente. Están localizados principalmente en Alta Verapaz.

Estas fincas tienen inversiones permanentes en beneficios de café, tienen baja productividad y a pesar del bajo salario que pagan son menos rentables que las fincas de café de la boca costa sur.

3.3.4 Fincas multifamiliares tradicionales: Manejadas con criterio tradicional, con o sin mozos colonos, a veces tienen arrendantes o “medieros”, pagan bajos salarios, tienen pocas inversiones permanentes, baja productividad y rentabilidad. Hay en este momento más oferta que demanda de estas fincas pues sus herederos tienden a trasladarse a centros urbanos mayores. Es más común en el oriente del país.

3.3.5 Fincas de habitación de mozos colonos: No cultivadas por el propietario, utilizadas para vivienda de trabajadores migratorios que iban o van a trabajar a las plantaciones de café o caña de azúcar de la costa sur, localizados en el altiplano occidental y zona central, las estimo con una superficie total mayor de 90,000 Has. (2,000 caballerías) aunque no hay datos al respecto.

Los colonos explotan la tierra, y hay casos actuales en que se niegan a ir a trabajar a la plantación. Están sobre suelos generalmente empobrecidos y los actuales propietarios se considera que las venderían fácilmente, sobre todo en aquellos casos en que los trabajadores ya no son utilizados.

Se está dando el caso de adquisición de las mismas por hombres “duros” que expulsan a los colonos.

Un “informador” vecino del municipio de Chiché indicaba (año 1973) que en una finca de habitación de mozos de esa jurisdicción, los propietarios les dan treinta “cuerdas” de tierra (aproximadamente dos manzanas), con la obligación de trabajar gratuitamente en la época agrícola, tres días a la semana en la finca y además ir a trabajar a una finca de la costa sur cierto período, ganando diez centavos menos que el jornal diario que se paga en la misma

3.3.6 Fincas nuevas de Izabal y el Norte: Fincas en formación o de formación reciente, utilizadas para crianza de ganado. Están causando conflictos sociales al retirar a los “campesinos invasores por ocupación”, que las cultivan. Esta es una de las áreas más urgentes de atención para evitar conflictos mayores.

3.3.7 Terrenos titulados o con doble titulación pero no utilizados: Están principalmente en la Sierra de las Minas, entre el río Motagua y Polochic y Zona Norte, provienen de titulaciones de 1885, y de 1889-1925 en que se otorgaron 3,600 títulos de terrenos de 15 caballerías (675 hectáreas). Muchos terrenos poseen doble título, están abandonadas y los dueños, herederos de los propietarios originales, generalmente, no las conocen o no las trabajan.

4. ANALISIS DEL MARCO PROPORCIONADO POR LA CONSTITUCION DE LA REPUBLICA. Será resumido a continuación, tanto las limitaciones como las oportunidades que la Constitución proporciona en cuatro aspectos que tienen relación con una posible modificación de la estructura agraria o redistribución de su producto:

- 1) Conceptos generales;
- 2) El derecho de propiedad y expropiación.
- 3) Imposición a la tierra ociosa.
- 4) Redistribución del ingreso.

4.1 CONCEPTOS GENERALES.

Artículos

Comentarios:

Art. 3: Guatemala ejerce plena soberanía y dominio sobre su territorio que comprende: **suelo**, subsuelo, etc.

El dominio y soberanía de los recursos naturales reside en el Estado, quien lo transfiere a los particulares de acuerdo a la Constitución y las leyes

-oOo-

Art. 43: Ninguna persona puede ser sometida a servidumbre, ni a otra condición que menos, cabe su dignidad y decoro.

Si se cataloga como servidumbre, ciertas relaciones trabajador-patrono, podrán dictarse leyes que le garanticen un mínimo de seguridad y decoro.

-oOo-

Art. 64: Los habitantes tienen derecho a asociarse libremente para promover, ejercer y proteger sus derechos e intereses.

Se pueden **formar** grupos de interés campesino, con el objetivo de obtener tierra, organizar empresas etc.

-oOo-

Art. 110: El Estado fomentará una política, que tienda el mejoramiento socio económico de los grupos indígenas para su integración a la cultura nacional.

Alrededor de la mitad de la población es indígena y de ella la mayoría son minifundistas. Una política agraria les debe favorecer, ampliando su base productiva, estimulando la concentración de su propiedad, fomentando organizaciones, etc. Podría organizarse un servicio especial para áreas indígenas.

-oOo-

4.2 EL DERECHO DE PROPIEDAD Y EXPROPIACION.

Artículos

Art. 69: Se garantiza la propiedad privada. El Estado tiene obligación de asegurar al propietario, las condiciones indispensables para el desarrollo y utilización de sus bienes, la ley determinará las obligaciones y derechos del propietario.

-oOo-

Art. 71: En casos concretos la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio o interés público, debidamente comprobados... y el bien afectado se justipreciará por expertos, tomando como base su valor actual. Para valorar una propiedad se tomarán en cuenta todos los elementos, circunstancias y condiciones que determinen su precio real, sin sujetarse exclusivamente a declaraciones o registros oficiales o documentos pre-existentes. La indemnización deberá ser previa y en moneda de curso legal.

-oOo-

Art. 88: La ley determinará el patrimonio familiar inembargable y establecerá un régimen privilegiado en materia de imposición para las familias numerosas.

-oOo-

Comentarios

Aunque no se indica que se pueda limitar la propiedad privada, sí se permite que a través de una ley se determinen las obligaciones y derechos del propietario. Dentro de estas obligaciones podría estar: "La producción de tierras rústicas a ciertos niveles mínimos de productividad".

Las razones para declarar la utilidad colectiva, beneficio o interés público podrían ser:

- a) "Construcción de grandes obras de riego o drenaje".
- b) "Inversiones en complejos agro-industriales y turísticos".
- c) "Creación de grandes empresas forestales".
- d) "Protección de recursos naturales, cuencas y otros. Para el pago en efectivo, deberá crearse el sistema de captación de ahorros y compra-venta de tierra que se propone en el inciso 5.4 de este tema.

Este nuevo término "patrimonio familiar" de origen jurídico español, podría ser redefinido en beneficio de todos los propietarios campesinos menores de 20 hectáreas y con ingresos menores de una cantidad estipulada. Este concepto podría aplicarse masivamente en el área oriental, nor-oriental y zonas de riego.

Art. 124: Se reconoce la libertad de empresa y el Estado deberá apoyarla y estimularla para que contribuya al desenvolvimiento económico y social del país.

Debería estudiarse jurídicamente más a fondo este artículo para conocer hasta dónde no limita alguna de las propuestas que posteriormente se hacen. Por otro lado, es conveniente que los productores de exportación continúen ingresando divisas al país, para que puedan a través de impuestos a la exportación, cuando los precios estén sobre ciertos niveles, ser fuente de ingresos al Estado que los invertiría en otras áreas.

-oOo-

Art. 125: En esta materia son obligaciones fundamentales del Estado:

- 2) Tomar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales.

A mi juicio, para conservar ciertos recursos naturales, como bosques, suelos, etc. que necesitan obras difíciles de desarrollar por particulares, se puede expropiar por "beneficio e interés público", lo que también podría aplicarse para obras de riego y drenaje. Por ejemplo: Drenaje Costa Sur, Motagua y Polochic.

-oOo-

Art. 126: El Estado promoverá el desarrollo agropecuario del país, para cuyo efecto deberá fomentar y apoyar a las empresas agrícolas y pecuarias que exploten racionalmente la tierra y contribuyan al progreso económico y social. Asimismo, deberá realizar programas de transformación y reforma agraria, proporcionando a los campesinos pequeños y medianos agricultores, los medios necesarios para elevar su nivel de vida y los que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional. Estos programas serán regulados, por la ley de la materia y se basarán en los siguientes principios fundamentales:

La contribución al progreso económico y social, implica pago de impuestos y salarios adecuados. Indica que el Estado deberá realizar programas de transformación y reforma agraria.

1. Inefectibilidad de las tierras que sean objeto de aprovechamiento racional y de aquellas que se consideren necesarias y adecuadas para la ampliación de la empresa respectiva. Limita la afectabilidad de la tierra trabajada y aún la que se considera necesaria para ampliación de la empresa. Esta última deberá definirse.

-oOo-

2. Distribución de tierras en propiedad, en la extensión y bajo las condiciones especiales que la ley establezca. Obliga a distribuirla en propiedad. Esta propiedad podría ser comunitaria o sea otorgada a grupos campesinos bajo un título común.

-oOo-

3. Obligación imperativa del Estado de habilitar y distribuir las tierras nacionales aptas para la colonización agropecuaria, incorporándolas al régimen de propiedad privada. Las tierras nacionales deben distribuirse e incorporarse al régimen de propiedad privada. Esta propiedad privada puede ser en sociedades comunitarias, cooperativa etc. Las áreas mayores, están en la faja transversal de la zona norte y El Petén, para las cuales había que fijar un marco de referencia, para su distribución.

-oOo-

4. Las tierras ociosas laborables pero no cultivadas, podrán gravarse o expropiarse. La ley determinará la cuantía del impuesto atendiendo a las diversas condiciones topográficas, climatológicas, calidad de los suelos, ubicación y facilidades de explotación. Además, fijará el término prudencial para que el propietario las ponga en producción, tomando en cuenta las condiciones antes dichas. Vencido ese término, podrá procederse a la expropiación, sin que sea necesario declararse la utilidad y necesidad de esta medida, haciéndose el avalúo de conformidad con lo que estipula el artículo 71 de esta Constitución. Fue aplicado en 1966-69, con base en el decreto 1551, actualmente solo ha habido procesos para declararlas no afectas, es decir, ha habido un proceso reversible. Podría aplicarse especialmente en la faja transversal de la zona norte, determinando por la ley la cuantía del impuesto y el sistema de expropiación que debe ser justo, pero rápido, pues actualmente es muy lento.

5. Cuando proceda la expropiación en materia agraria, el pago de la indemnización correspondiente, podrá diferirse hasta por un término no mayor de diez años, según el monto de la misma. Los bonos respectivos, con plazo de vencimiento adecuado, devengarán el interés que determine la ley.

Este inciso es muy importante pues difiere el pago hasta por 10 años pagadero en bonos y con el interés que determine la ley. Se aplica a tierras ociosas solamente.

-oOo-

6. Los bosques cultivados, cualquiera que sea su extensión y las reservas forestales, en las condiciones que preceptúe la ley de la materia, no serán considerados como tierras ociosas.

Muchos han atacado el proceso de declaración de tierras ociosas, como contrario a la conservación de las reservas forestales, pero tanto la Constitución, como el reglamento del decreto 1551, son claros al respecto de no considerarlos como tierra ociosa.

-oOo-

7. Protección preferente a los campesinos y a los pequeños y medianos agricultores mediante una política rural tendiente a dotarlos de tierras, viviendas, educación, salubridad y todo cuanto permita elevar su nivel de vida y el de sus familias.

Se pueden dar tratamiento especial y subsidios, dentro de un marco de desarrollo rural integral a pequeño y mediano campesino. Debería estar unido a la organización de grandes empresas campesinas, como se propone en el tema II.

-oOo-

4.3 IMPOSICION A LA TIERRA OCIOSA

Art. 126: Las tierras ociosas laborables pero no cultivadas podrán gravarse o expropiarse. La ley determinará la cuantía del impuesto atendiendo a las diversas condiciones topográficas, climatológicas, calidad etc.

Como ya se mencionó, permite claramente el impuesto de tierras ociosas. El decreto 1551 que desarrolla y aplica este concepto está vigente desde 1962 y debería ser revisado y reformado de acuerdo a una evaluación sobre su aplicación en el pasado.

4.4 REDISTRIBUCION DEL INGRESO

Art. 111: El trabajo es una obligación social y toda persona tiene derecho a él... El régimen

Podría estimularse mejores condiciones de vivienda, salud etc., para trabajadores rurales,

laboral debe organizarse conforme
principios de justicia social.

especialmente mozos colonos y
trabajadores estacionales.

-o0o-

Art. 114: Son principios de
justicia social, que fundamentan la
legislación de trabajo . . .

Permite fijación salarios mínimos.

4) Fijación periódica del salario
mínimo mediante . . .

5) ALTERNATIVAS DENTRO DEL MARCO CONSTITUCIONAL PARA MODIFICAR LA ESTRUCTURA AGRARIA Y/O REDISTRIBUIR SU PRODUCTO.

Estas alternativas aunque se exponen separadamente, pueden y/o deben ser combinadas o desarrolladas en un proceso gradual para lograr que el mismo tenga éxito en conseguir los objetivos de una mejor y mayor utilización de la tierra y una redistribución de la misma y del ingreso.

Las autoridades que se encarguen de aplicarlos, deberán tener en cuenta la viabilidad política circunstancial y la capacidad administrativa para aplicar estrictamente ciertas medidas y suavizar otras, con el objeto de lograr los objetivos dentro de un sistema reformador por etapas. Las alternativas que se analizan son:

- 1) Impuesto sobre tierras ociosas;
- 2) Impuesto sobre tierras insuficientemente cultivadas, propiedad, raíz y eriales y latifundios;
- 3) Expropiación y distribución de tierras;
 - a) Ley de Expropiación de Tierras ociosas o mal utilizadas.
 - b) Ley de Expropiación de Tierras en que se desarrollen obras de interés general.
- 4) Creación de un proceso voluntario de redistribución de tierras.
- 5) Redistribución de ingresos a través de aumento de salarios.
- 6) Otros mecanismos.

5.1 **IMPUESTO SOBRE TIERRAS OCIOSAS.**

El inciso 4o. del artículo 126 de la Constitución de la República autoriza gravar a las tierras ociosas. El decreto 1551 anterior a esa constitución, ya contiene lo referente a la aplicación de este impuesto. En otros lugares a este impuesto o modalidades similares se le denomina impuesto sobre eriales. Este impuesto debería ser mantenido y podría ser modificado.

5.1.1 **Concepto de impuesto sobre tierras ociosas:** Este impuesto no tiende a que el Estado recauda fondos. Es un impuesto que establece penas monetarias por la posesión de tierras agrícolas ociosas o insuficientemente cultivadas, con el objeto de mejorar la utilización de las mismas. Debe reglamentarse la calificación de las tierras utilizadas irracionalmente. Actualmente sólo existe "índices de ganado" dentro del reglamento respectivo.

5.1.2 **Requisitos para su aplicación:** Hay dos condiciones esenciales para que los impuestos de tierras ociosas puedan ser aplicados exitosamente:

- a) Que exista un catastro rural adecuado.

- b) Que exista un método de clasificar y/o valorar la tierra y personal responsable y bien adiestrado para aplicar la ley.

5.1.3 Obstáculos al sistema impositivo sobre tierras ociosas:

- a) La clase dirigente o de influencia política es propietaria de tierra y naturalmente no va a impulsar y ejecutar un programa de auto-imposición.
- b) En general los técnicos y planificadores son ajenos a la realidad de los intereses en juego.
- c) Los que manejan la decisión política no tienen el concepto de que la verdadera riqueza del país, es la tierra.
- d) No existe catastro terminado en todo el país, ni sistema de valorización de la tierra.
- e) Los campesinos sin tierra no entienden el programa ni apoyan el mismo pues no perciben que la imposición a terratenientes tiende al traslado de la propiedad o arrendamiento de la misma, además de crear más empleo en su beneficio, al ponerse las mismas en producción.
- f) Los pequeños propietarios son hostiles a cualquier impuesto.

La debilidad de la imposición de tierras ociosas radica en que despierta la oposición de los dueños de tierra, y no ofrece un incentivo evidente para que otro grupo social importante apoye al gobierno.

Existe la alternativa de aplicar este impuesto o un aumento del impuesto territorial, para ser utilizado en el desarrollo de las zonas que lo pagan a través de los gobiernos locales o corporaciones de desarrollo regional, lo cual atraería apoyo de otros grupos sociales.

Esto está ligado con la propuesta del cambio político-administrativo del país.

5.2 OTRAS ALTERNATIVAS PARA IMPUESTOS SOBRE PROPIEDAD RAIZ, TIERRAS INSUFICIENTEMENTE UTILIZADAS, ERIALES Y LATIFUNDIOS:

- 5.2.1 **Valoración automática:** Puede aplicarse a todo el país, en zonas afectadas por obras de infraestructura o en regiones determinadas.
- 5.2.2 **Pagos impositivos adicionales por utilización insuficiente:** Similar al aplicado actualmente según decreto 1551.
- 5.2.3 **Impuesto territorial progresivo en relación al tamaño de la finca:** Tiene como objetivo desanimar la posesión de grandes extensiones

de tierra, en zonas de alto valor.

5.2.4 **Impuesto sobre valor baldío de la tierra:** Se define como un impuesto sobre el valor del capital incluyendo el valor de “desenvolvimiento” por obras planeadas o en ejecución. Se utiliza más en los países del Commonwealth. Tiene problemas técnicos en cuanto a la valorización tanto de tierra como de “valor de desenvolvimiento”.

5.2.5 **Impuesto gradual:** Fue propuesto por una misión del Banco Mundial en Colombia y se funda en la suposición de que el método más eficaz para lograr la utilización máxima de la tierra, es un sistema impositivo que castigue el ineficiente uso de las buenas tierras. El sistema es el siguiente:

- a) Se re-tasan las mejores tierras agrícolas cada cierto tiempo, para reflejar el constante aumento de los valores de la tierra, pues generalmente están valuadas en menos. El nuevo valor de la tierra aumentará la recaudación por el impuesto territorial o del 6%. Se asume que una tierra debería rendir no menos del 10o/o de su valor de mercado. Este impuesto en teoría estimularía un cultivo más intenso, es un instrumento para disminuir los valores inflados de las tierras, y promover las ventas de las que no se justifiquen mantener por la baja capacidad productiva de las mismas que de ese modo se ponen al alcance de los campesinos más pobres.

Se dice además que tiende a aumentar la oportunidad de empleo porque estimula la conversión de tierra de pastos a cultivos anuales es que absorben mano de obra.

El impuesto se aplica después de que el gobierno determina el valor actual de la tierra y crea un impuesto cuya tarifa se aumenta progresivamente a medida que el ingreso neto de la tierra quede abajo de un determinado nivel de productividad de acuerdo al valor de mercado asignado.

- b) El objetivo de este impuesto es de obligar al terrateniente a cultivar sus tierras, evitar actividades agrícolas absurdas e injustas, como el de que tierra y fincas fértiles se usen como pastos.

Para asegurar la veracidad de la declaración se estipula que el Estado puede comprar una finca en un 140o/o de su valor declarado (no posible en Guatemala, pues la Constitución de la República no lo permite).

A mi juicio este impuesto es demasiado complicado para aplicarlo en Guatemala y constituiría una pesadilla administrativa, además de crear efectos psicológicos negativos en el sector empresarial y de propietarios de fincas, que podría estimular reacciones políticas no convenientes.

5.2.6 Impuesto Progresivo sobre producción potencial o Renta de la Tierra:

Es un impuesto adicional al impuesto territorial y se cobra o impone sobre la base de la capacidad potencial de producción o Renta de un terreno determinado. Se usa en algunos países del Commonwealth y fue anunciado en Argentina a la toma de posesión del Presidente Héctor Cámpora.

Se justifica con la base de que los terrenos más productivos pagan sobre un avalúo menor que el valor real.

Este es un impuesto difícil de aplicar, se presta a injusticias y se necesita de un catastro previo y una clasificación agrológica detallada para su implementación.

Podría aplicarse en Guatemala, no en forma general sino en ciertas regiones planas (Costa Sur) con características comunes y de alta rentabilidad y siempre dentro de estrategias generales con objetivos definidos.

5.3 EXPROPIACION Y DISTRIBUCION DE TIERRAS:

Aunque en casi todos los artículos de la Constitución se garantiza el derecho de propiedad, el artículo 126 limitado por el 71 permite la expropiación bajo los siguientes términos:

- a) Las tierras ociosas laborables pero no cultivadas, podrán gravarse o expropiarse, después de un término prudencial en que el propietario no lo ponga en producción y sin necesidad de declararse la utilidad y necesidad de esta medida.
- b) El avalúo se hará de conformidad al artículo 71 de la Constitución o sea que se justipreciará por expertos y para valuarla se tomarán en cuenta todos los elementos, circunstancias y condiciones que determinen su precio real sin sujetarse **exclusivamente** a declaraciones o registros oficiales o documentos pre-existentes.
- c) La indemnización será previa y en moneda de curso legal, pero en caso de expropiación agraria el pago de la indemnización correspondiente podrá diferirse hasta por 10 años y los bonos devengarán el interés que determine la ley.
- d) En casos concretos la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio o interés público debidamente comprobado.

Con base a lo anterior, podría modificarse el Decreto 1551 o dictarse nuevas leyes que incluyeran, 1) expropiación de tierras ociosas, 2) expropiación de terrenos en que se desarrollen obras estatales de interés general y 3) expropiación por interés general.

5.3.1 Expropiación de tierras ociosas: Una nueva ley debería contener:

- a) Definición de tierra ociosa de acuerdo a potencialidad de la tierra. Los índices de productividad y de ganado deberán ser altos pero realistas.
- b) Declarar de urgencia el realizar un catastro total y clasificación de tierras, para efectos de impuestos.
- c) Dar término perentorio para poner esas tierras en producción, antes de proceder a calificarlas como ociosas y a su expropiación.
- d) Creación de bonos agrarios pagaderos a 10 años plazos a un interés no mayor de 60/o.
- e) Definir el sistema de avaluo y expropiación de las tierras calificadas como ociosas en la siguiente forma:
 - 1) El estado podría pagar, si el propietario está anuente de acuerdo a la matrícula fiscal o hasta un 150o/o del valor de la misma.
 - 2) De no estar de acuerdo el propietario y para cumplir con el artículo 71 de la Constitución, éste nombrará un valuador reconocido.
 - 3) Si existe diferencias sobre el precio, entre el registro de matrícula o el 150o/o de la misma y el valor asignado por el valuador, se pedirá una valuación a un Banco del sistema y su decisión deberá acatarse.
- f) Definir un proceso ágil de expropiación que no debe ser superior a 3 meses, desde que la institución responsable declare la tierra expropiable. Dejar claramente fijado el proceso jurídico.

El Decreto 1551 actual, es el único instrumento para expropiación de tierras ociosas, que con algunas modificaciones podría agilizar el proceso aunque para ello debe modificarse el instrumento que aplica esta ley o sea el INTA.

5.3.2 Expropiación de terrenos en que se desarrollen obras estatales de interés público o interés general.

Se refiere a los terrenos que obtienen plusvalía por obras estatales de infraestructura importantes que aumentan su valor en más del 100o/o. Las más comunes serían carreteras, obras de irrigación, drenaje, canales, grandes obras públicas, etc.

En caso de obras de riego, la plusvalía es a veces hasta de 10 veces del valor original.

Deberá tratar de impedirse que la tierra sea comprada por especuladores en las zonas donde previamente se han desarrollado o se desarrollen dichas obras.

Una ley al respecto debería contener:

- a) La obligación de que en toda obra estatal con una inversión mayor a cierto límite y que influya en aumentar el valor de la propiedad deberá declararse sujeta a posible expropiación por razón de utilidad colectiva, beneficio o interés público.
- b) Deberá fijarse la extensión y área que afecta la obra y realizar un catastro de las propiedades de la zona.
- c) Se deberá obtener de la matrícula fiscal los datos y valores de esos terrenos.
- d) Se deberá estudiar dos alternativas para esos terrenos así:
 - 1) Expropiación parcial para los que posean más de 450 hectáreas cuando se trate de construcción de carreteras o 45 hectáreas en obras de riego o drenaje. El pago deberá ser al contado y la valorización sobre la base de lo indicado en el inciso sobre expropiación de tierras ociosas.
 - 2) Impuesto adicional al del 60/00,* y en forma progresiva al tamaño del terreno, sobre base del valor nuevo del terreno adquirido por la plusvalía, para lo cual en cada caso se hará un estudio específico.
- e) Definir el proceso de expropiación y/o de reavalúo de las tierras afectadas por la obra.

5.3.3 Expropiación por interés público.

La ley propuesta en el sub inciso anterior también podría aplicarse para expropiación de bosques mal manejados en áreas que afecte la ecología de una zona, áreas desforestadas y zonas forestales masivas de vocación exclusivamente forestal, altamente quebradas y erosionables. (Ej: Parte quebrada de Sierra de las Minas), y en todas aquellas donde existan problemas de erosión, contaminación y otros que afecten en general al país y no solo a sus propietarios. Estas zonas deberán ser manejadas por empresas del estado, por entidades específicas creadas al efecto o cedidas a empresas de interés social expuestas en el tema II. Habrá que estudiar las oportunidades que plantea el artículo 135 de la Constitución, cuando habla de la explotación nacional de los recursos forestales.

5.4 MARCO LEGAL PARA UN PROCESO VOLUNTARIO DE REDISTRIBUCION DE TIERRAS:(**)

Continuamente hay compra-venta de propiedades rústicas, a veces estimuladas por problemas sociales o políticos en algunas regiones, por baja en los precios de los productos de exportación o por una posible reducción de ganancias que podría provenir de un alza de los salarios en el campo o impuestos a los productos de

(*) Impuesto Territorial.

(**) Propuesto por la Fundación del Centavo al Gobierno de la República.

exportación.

Cuando un propietario piensa vender, nunca piensa en los mozos colonos, arrendantes o campesinos, como sujetos de esas compras y estos tampoco ofrecen comprarlas pues carecen de fondos.

Se podría trasladar la propiedad de la tierra a los que la trabajen directamente, en una forma aceptable para los actuales dueños y conservando las unidades de producción agrícola a base de una legislación específica que creará un sistema que permita:

- a) Facilitar que los campesinos que quieran comprar la tierra se agrupen en asociaciones con personería jurídica, reconocida rápidamente para formar una empresa.
- b) Estos campesinos asociados tratarán en grupo con el propietario la compra de un terreno o finca a un precio determinado.
- c) Los mismos recurren a la institución encargada del programa, según la ley emitida y solicitan que se les autorice una "garantía", "aval", "seguro" o préstamo en efectivo si hubiese fondos, por la cantidad a pagar al dueño.
- d) Esta institución haría un estudio de factibilidad del proyecto y un análisis de la asociación y su capacidad de manejo, valúa la propiedad y determina conceder o no el "aval", "garantía", "seguro" o "préstamo" solicitado.
- e) El grupo con el apoyo de la institución encargada del programa, emite cédulas hipotecarias, en cantidades parciales, por el valor total de la compra.
- f) La institución "avala" o "asegura" con autorización del vendedor esas cédulas hipotecarias y a cambio de ello se queda con primera hipoteca de la propiedad. Estas "cédulas" contemplarán un pago a un plazo determinado y por anualidades.
- g) El grupo paga con esas cédulas al propietario, quien puede redescontarlas en un banco, por dinero efectivo como lo indicará la ley. El Banco ganará un interés no mayor del 10o/o anual en la operación, el cual estará calculado en la negociación original.
- h) El Banco pone a la venta al público esas "Cédulas hipotecarias" garantizadas, que son redescontables inmediatamente y gozan de la garantía ilimitada del Estado. Estas cédulas pagarán un interés del 8o/o anual y estarán exentas de impuestos.

Con la liquidez que existe actualmente en Guatemala, no es exagerado pensar que el público comprará cédulas hipotecarias que paguen el 8o/o de interés anual, por una cantidad que sin exagerar podría ser del orden de los 60

millones de quetzales al año.

- i) Si se estima muy complicado este proceso, se podría simplificar, creando un sistema de préstamos directos para compra-venta de tierra.

5.5 CONCENTRACION Y/O REAGRUPAMIENTO DE MINIFUNDIOS Y PARCELAS INDIVIDUALES:

Este proceso podría estimularse a través de:

5.5.1 Organización de empresas campesinas o empresas de interés social: Estas integrarán a algunos minifundistas y permitirán el ingreso posterior de otros.

Las bases generales, aunque flexibles, deberían ser proporcionadas por el estado y deberían contener:

- a) Libre ingreso y retiro voluntario.
- b) Concepto de empresa común, por lo menos, compras y ventas en conjunto
- c) Distribución de excedentes así:
 - 1) Un porcentaje no mayor del 30o/o fijado por el grupo, para distribuir por pago o reconocimiento al aporte del terreno de cada socio distribuido en una forma proporcional al valor del terreno aportado, en uso, arrendamiento o propiedad, el cual debería ser previamente valuado.
 - 2) Un porcentaje no menor del 40o/o, en relación directa con el trabajo aportado (un socio podría no vivir, ni trabajar en la empresa.
 - 3) Un porcentaje fijo no menor del 20o/o para capitalización y reservas de la empresa.
 - 4) Un porcentaje fijado por el grupo, para educación, diversiones, y mejoras individuales. Esta distribución sería decidida cada año por la Asamblea General.
 - 5) Elección democrática de su Directiva.
 - 6) Efectuar las inversiones permanentes en un área de propiedad común.

5.5.2 Arrendamiento de los terrenos de los Minifundistas:

La empresa de interés social formada arrendaría a los minifundistas su tierra, por un tiempo no menor de 5 años. Este arrendamiento debe ser atractivo en términos monetarios para que lo estimule. Necesitará posiblemente subsidio del Estado a través del "Fondo de las empresas de interés social" expuesto en el tema II.

El minifundista arrendador podría ser empleado de la misma empresa, trasladarse a otra zona o trabajar en una empresa agro-industrial.

Podría incluirse la posibilidad de que un minifundista, ceda su parcela gratuitamente a la empresa mientras ésta le garantice empleo permanente.

5.5.3 Reestructuración de los parcelamientos actuales.

Es obvio y estudios del INTA-IICA lo demuestran, que la extensión de 20 Has. otorgadas en los parcelamientos de la Costa Sur en forma de parcela individual presenta las siguientes características:

- a) Es demasiado grande para los esfuerzos de un solo jefe de familia.
- b) Es más que suficiente para proporcionar un ingreso alto y decoroso.
- c) Limita el número de beneficiarios y crea una clase de campesino favorecido, por encima de la lógica.
- d) Despierta el interés de personas de clase media, que las están adquiriendo.

Por estas razones, el INTA propuso* la reestructuración de los parcelamientos de la "Nueva Concepción" y "La Máquina", con base en la división de las parcelas de 20 Has., a 10 Has. cada una, con el objeto de duplicar el número de beneficiarios. Esta recomendación técnicamente correcta es poco viable políticamente, por lo que deberá buscarse otras alternativas, dentro de los cuales deberían considerarse:

- a) El arrendamiento de terrenos de los parcelarios por empresas de interés social en similar forma a la descrita para minifundistas, unido a cultivos de alta rentabilidad y tecnología.
- b) El estímulo a la formación de empresas campesinas principalmente cooperativas, a través de otorgarles créditos preferenciales para inversiones permanentes, a largo plazo y bajo interés o subsidios para inversiones como silos y otras obras de interés colectivo.
- c) El desarrollo de proyectos de irrigación, unido a medidas para rescatar y redistribuir parte de los terrenos.
- d) Lo anterior debe estar ligado a estímulos para la concentración de la vivienda en núcleos de población, con el objeto de poder proporcionar los servicios del Estado y otros en forma más eficiente y permitir una organización social que estimule el desarrollo.

(*) Año 1968.

5.5.4 Subsidio de alimentos y granos, para estimular empresas de cultivos permanentes.

En 1967, presenté un proyecto al respecto, al Consejo Nacional de Planificación Económico, cuyo marco general es el siguiente:

Hay áreas ecológicas en las zonas minifundistas, con ventaja comparativa para producción de ciertos cultivos permanentes, especialmente frutales descuidados (manzana, pera, melocotón, cereza, etc.) nueces, aguacate, jocote, marañón, árboles forestales y otros cultivos de largo plazo que tienen una alta rentabilidad comparada con el cultivo tradicional de la zona, generalmente, trigo o maíz en el altiplano occidental. Y sorgo, frijol maíz o pastos en Oriente. Los propietarios, generalmente muy marginales, se den cuenta o no de esa posibilidad, no pueden transformar su cultivo, no solo por falta de crédito a largo plazo, asistencia técnica etc., sino fundamentalmente porque su vida depende de la producción del maíz, frijol y otros, para autoconsumo y obtención de ingreso monetario.

La solución propuesta, consiste en iniciar un programa para estimular cultivos permanentes, concentrar minifundios y organizar empresas de más de 10 propietarios sobre las siguientes bases:

- a) Se proporciona a los participantes después de la firma de un contrato, el maíz y frijol que producirían o su equivalente en otros alimentos, para lograr al mismo tiempo cambios y mejoras en la dieta alimenticia o dinero en efectivo, durante el tiempo necesario desde la siembra de la plantación permanente hasta cuando llegue a obtener ingreso (3-8 años).
- b) Los participantes deben formar grupos de más de 10 personas, para facilitar la asistencia a los mismos y formar empresas rentables, aunque el trabajo puede ser individual, así como el ingreso correspondiente a cada propiedad.
- c) Se proporciona asistencia técnica y financiera para todo el proceso de cultivo.
- d) Se permite siembras de cultivos anuales intercalados en beneficio del participante, siempre que no afecte el desarrollo de la plantación principal.

Actualmente hay una línea de crédito inmediato, del Banco Centroamericano, para cultivo de jocote marañón (Anacardo) que podría ser utilizado con este fin o para siembras en las Sabanas de El Petén o en el oriente del país.

5.5.5 Asociaciones de pequeños productores de café:

En este sector es relativamente fácil estimular la organización de grupos, empresas asociativas y cooperativas, que aunque continúen cultivando su parcela individual, efectúen la compra de sus insumos, transformen y vendan su café en conjunto. Este es un sector que siente la necesidad de beneficiar su propio café por la

explotación que sufre de los intermediarios, generalmente tiene cierta capacidad empresarial e ingresos monetarios altos por unidad de área comparado con otros cultivos.

El programa para ellos debería ser basado en préstamos y/o subsidios para construcción de beneficios de su café y estímulo para que se federen regionalmente o a la "Fedecocagua" (Federación de Cooperativas Cafetaleras de Guatemala)

La importancia en este sector radica en que actualmente existen 34,512 productores de menos de 50 quintales oro cada uno con la ventaja de estar concentrados por grupos grandes en áreas específicas.

5.6. REDISTRIBUCION DE INGRESOS A TRAVES DE AUMENTOS DE SALARIOS:

No es necesario crear ninguna ley, pues ya existen los mecanismos legales al efecto. Es conocido que en muchas fincas falta tecnificación, puesto que la mano de obra es muy barata. Por ejemplo: En Guatemala, un trabajador que recoge el algodón gana Q 1.20* al día, mientras que en E.E.U.U. gana una cantidad mayor a esa, por hora de trabajo.

Lo necesario es diseñar una estrategia para ir aumentando paulatinamente los salarios como una fórmula de redistribuir ingresos al mismo tiempo no afectar la producción.

Los propietarios menos eficientes tenderán a vender sus propiedades, las cuales podrían ser compradas por los propios campesinos, bajo el sistema expuesto en el inciso anterior.

5.7 POLITICA FISCAL:

Teóricamente como cualquier política gubernamental, la política fiscal debe derivarse de las aspiraciones y metas de la sociedad en la que funciona. Las aspiraciones de los pueblos pueden resumirse en:

- a) Mejoramiento económico y social
- b) Estabilidad política.
- c) Dignidad y libertad política.

En la coyuntura histórica actual además de ser un instrumento para obtener mayores ingresos fiscales, es un mecanismo que puede ser utilizado para redistribución del ingreso y para ayudar a disminuir la excesiva liquidez en ciertos sectores que fomentan el proceso inflacionario.

Los tipos de impuestos que deberían considerarse para su aplicación son:

(*) Año 1973.

5.7.1 Impuesto a la exportación de productos agrícolas: (*)

Los principales productos de exportación, café, algodón, azúcar, carne y banano, gozan de precios altos y se estima que estos se mantendrán con ligeras bajas en los próximos 5 años. Mientras no existió aumento en los insumos agrícolas y se mantuvo el salario, las ganancias fueron muy grandes para el productor, pero estos tienden a bajar por el aumento de los insumos y una posible política de aumento general de salarios.

Actualmente el café tiene un impuesto a la exportación y posiblemente el banano a corto plazo por la política conjunta de los países productores.

Debería, después de conocerse la política de aumento de salarios, definirse los impuestos a los productos de exportación, en base a los costos de producción y precio de venta estimados.

Este impuesto debe llegar hasta un límite en que no desestime al productor de exportación, quien no puede ser sustituido dentro del sistema productivo en corto tiempo, y es el que genera ingreso de divisas al país.

La política de impuestos debería ser progresiva, a partir de ciertos precios de venta en el mercado mundial. Abajo de esos precios no debería existir impuesto, y los mismos deberían ser revisados cada año para modificarlos en consonancia con la inflación mundial y otros indicadores económicos.

El café debería ser objeto de un estudio especial, para aumentar su impuesto solamente a partir de cierto precio de venta internacional. Considerando que los cafés "suaves" son los que dan ventajas a Guatemala, sobre otros países y que no deben desestimarse, se propone que el impuesto sea igual sobre quintal exportado de cualquier tipo de café con base al precio del día en New York.

5.7.2 Impuesto a la importación de productos suntuarios.

Debería aumentarse con base en una política conjunta Centroamericana. Parte de este impuesto debería ir al gobierno y parte al "Fondo Nacional de Desarrollo Rural" propuesto en el tema I.

5.7.3 Aumento al impuesto sobre la Renta:

Valdría la pena estudiar la posibilidad de este aumento, arriba de ciertos límites, además de hacer más efectivo el cobro del mismo. Es interesante notar que debido al aumento de precios de productos de exportación un gran porcentaje de empresas agrícolas, deben empezar a ser consideradas contribuyentes, al pasar sus ingresos de Q 15,000 anuales.

(*) Cuando ya estaba escrito el presente trabajo, el Congreso de la República mediante Decreto No. 50-74, aprobó impuesto a estos productos, cuyo contenido no fue posible evaluar.

5.7.4 Fondo nacional de granos básicos.— Siembra obligatoria y/o impuestos.

Se ha discutido un proyecto de ley (*) para obligar a la siembra de granos básicos a los agricultores de cultivos de exportación.

Las alternativas en discusión han sido:

- a) Obligación de sembrar un porcentaje de la finca con granos básicos.
- b) La obligación de que en los créditos del sistema bancario para cultivos de exportación, se incluya obligatoriamente un porcentaje para granos básicos.
- c) Otras instituciones del sector privado, han propuesto una política de estímulos a los granos básicos, que en la realidad actual no va a ser aprobado.

Se propone que adicionalmente a cualquier proyecto que se prepare se deje en libertad a los agricultores para que en lugar de sembrar obligatoriamente la cantidad que les corresponda, puedan pagar una cantidad por manzana de "X" quetzales para constituir un fondo específico de promoción de cultivo de granos básicos y subsidio de los precios de los mismos al consumidor.

Este fondo podría estar manejado por una entidad estatal o por el mismo sector privado, a través de la Fundación del Centavo y podría usarse para préstamos o subsidios para promoción de sus cultivos a pequeños agricultores y subsidios al precio a los consumidores.

Esto es políticamente aceptable en este momento y es conveniente para el sector privado.

Se propone al efecto el siguiente artículo transitorio para agregar al proyecto de ley sobre granos básicos:

"Todo propietario o arrendatario de inmuebles afectos a la presente ley, que no pueda o no quiera cultivar el área de granos básicos que le corresponde de conformidad con el Artículo .. de esta ley, pagará la cantidad de cien quetzales por cada manzana no cultivada, que servirá para promover y asistir a campesinos, grupos organizados y cooperativas de pequeños agricultores que cultivan estos granos y/o subsidiar el precio de los mismos a los consumidores".

5.8 COLONIZACION DE LA FAJA TRANSVERSAL DE LA ZONA NORTE Y EL PETEN Y SU INTEGRACION AL ALTIPLANO OCCIDENTAL, ORIENTAL Y NORTE.

En la zona Norte existen 901.440 hectáreas de tierras baldías según

(*) Cuando ya estaba escrito este trabajo, se aprobó en el Congreso de la República el Decreto No. 40-74, que obliga a la siembra obligatoria de granos básicos de un porcentaje de 50% del área de las fincas con cultivos de exportación.

datos de 1963 del INTA-CIDA y en El Petén una cantidad aún mayor, tomando en cuenta solo las tierras de vocación agrícola y ganadera.

En el Norte de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal, las tierras baldías no son las mejores y existe ya un gran número de "ocupantes" en las mismas. La primera decisión a tomar debería ser legalizar la tierra a los "ocupantes", puesto que han adquirido derechos previos y son campesinos ya ubicados en la tierra. Esa legalización debería ser preferentemente en forma de un título común por grupos de "ocupantes y/o considerar la extensión de títulos individuales cuando la actitud y cultura de los campesinos les permita desarrollar empresas individuales.

5.8.1. Política para la faja transversal de la zona Norte.

La tierra baldía debería ser objeto de estudios agrológicos y ecológicos tendientes a dividirla en grandes fincas y entregarlas bajo un título común, en dos formas:

- a) A un número aprobado entre ciertos límites de beneficiarios, de acuerdo al tamaño del terreno, que deberán organizar y formar una empresa campesina, cuya conformación debería ser seleccionada y decidida por los mismos:
- b) Entregar esas fincas a organizaciones o empresas ya formadas en otras regiones prioritariamente subregiones de la zona norte, Altiplano Occidental y Oriental en su orden, como cooperativas, asociaciones, ligas campesinas etc. para lograr el apoyo logístico y económico que una empresa necesita, aprovechar la organización empresarial ya existente y a la vez ligar o integrar el Norte con las otras zonas, aprovechando la complementaridad de diferentes épocas de siembra y por consiguiente un mejor aprovechamiento de la mano de obra durante el año.

Estas empresas de otras regiones, aprovecharían el terreno del Norte, enviando su excedente de mano de obra, inicialmente en forma temporal y estimulando a que voluntariamente algunos de sus miembros se queden definitivamente y trasladen a sus familias.

Para el éxito de este tipo de empresas según las alternativas planteadas, es imprescindible el apoyo y asistencia del Estado, tanto en lo tecnológico, en la capacitación, en contabilidad y manejo de empresas, crédito a corto y largo plazo, subsidios para inversiones permanentes etc., sin lo cual estas empresas no tienen posibilidad de éxito.

5.8.2 Política para El Petén:

En El Petén el proceso es más complejo y podrían utilizarse las

alternativas propuestas para la zona Norte y otras de acuerdo al análisis de la realidad de El Petén que se expone a continuación.

Deberían tomarse decisiones inmediatas sobre las adjudicaciones ya realizadas, en fincas de 675 Has. a personas individuales. A mi juicio debería haber reversibilidad en aquellos casos en que la tierra no se ponga en producción, tomando en consideración que el área distribuida aparentemente, no es un porcentaje mayor del 30o/o del área distribuible total.

Si el porcentaje adjudicado fuera mayor, habría que discutir sobre la conveniencia y formas de revertir parcialmente el proceso. Existe una opinión generalizada entre reconocidos expertos en Reforma Agraria de que toda la tierra utilizable de El Petén debe asignarse únicamente a campesinos organizados en grandes empresas, para lo cual habría que revertir totalmente, el proceso ya iniciado, lo cual a mi juicio es poco viable y técnicamente discutible.

Deberán diseñarse los criterios y marco general de la distribución de las tierras de El Petén en la que se tomen en consideración los diferentes grupos que quieran tener acceso a estas tierras, siendo ellos los siguientes:

- 1) Los colonizadores indígenas de agricultura nomada, que están movilizándose creciente y continuamente por El Petén especialmente el Sur. Este grupo no tiene conciencia de propiedad individual y está acostumbrado a moverse continuamente.
- 2) Agricultores marginales ladinos y de otras regiones del país que han llegado en colonización voluntaria, localizándose a lo largo de diversas carreteras y los cuales en su mayoría si tienen un concepto de propiedad privada y van en busca de la oportunidad de obtener tierras en propiedad que no tienen en su zona de origen.
- 3) Los grupos ya asentados de cooperativas con cierta organización, las cuales sienten según nos expresaron, que el FYDEP es un organismo que está a favor de los "ricos" del país y que sólo está tratando de que ellos trabajen una zona y la pongan en condiciones de producción para utilizarlas y enviarles a otros lugares.
- 4) Los pobladores antiguos y tradicionales de El Petén que generalmente viven de la producción del chicle, sin una tradición agrícola o ganadera y que están acostumbrados a la propiedad nacional y utilización extensiva de terrenos para los cuales deberán estudiarse la posibilidad de dejar áreas municipales, para los que no quieren adquirir tierras en propiedad.
- 5) Organizaciones o empresas campesinas de otras zonas.

- 6) Agricultores de clase media que están llegando a abocarse con el FYDEP para buscar una oportunidad de ampliar su base productiva en El Petén.
- 7) Inversionistas que están dispuestos a correr riesgos en el desarrollo agrícola de El Petén.

Cada uno de los grupos anteriores tiene una forma de pensar, potencialidad y expresiones diferentes, a las cuales deberá darse oportunidad de buscar una realización de esas expresiones a través de sus propias decisiones y sin forzarlos a uno de los dos conceptos que actualmente se aceptan como son el de propiedad privada mediana y grande y el de las SADEP.

El concepto de Sadep (Sociedades agrícolas de desarrollo de El Petén) integrado a la ley del Fydep, es un concepto nuevo en la legislación general guatemalteca, que es rechazado o defendido por diferentes sectores con quienes se habló por lo que sería conveniente crear un grupo que estudiara más concretamente las oportunidades que puede proporcionar este concepto que encuadra dentro del marco de la Empresa comunitaria campesina.

5.8.3 Discusión.

Puede afirmarse que existe una contradicción manifiesta entre colonización del Norte del país y conservación de los recursos naturales la que debiera ser considerada ya que de no orientada la colonización espontánea en forma adecuada como se sugiere en este capítulo se correrán graves riesgos en la depredación de los bosques y suelo de esas áreas. Deberá controlarse el tipo de agricultura nomada y de subsistencia que están practicando los colonizadores voluntarios.

Por otro lado debe enfatizarse la entrega de tierras de El Petén a campesinos organizados en forma empresarial para evitar el establecimiento de un estructura agraria defectuosa como la que existe en el resto del país. Una recomendación personal sobre criterios para la adjudicación de la tierra aptas para agricultura y ganadería de El Petén sería la siguiente:

- a) 30o/o o más del área debe distribuirse a colonizadores voluntarios agrícolas en empresas o esporádicamente en forma individual.
- b) 30o/o ó más debe adjudicarse a empresas campesinas de otras regiones.
- c) No más del 30o/o puede adjudicarse a personas individuales o jurídicas con capacidad empresarial y/o medios financieros.
- d) 10o/o debe conservarse como "Ejidos" alrededor de los núcleos urbanos.

5.9 REESTRUCTURACION DE LAS FINCAS COOPERATIVAS. FEDERACION DE ESTAS EMPRESAS.

Se han asignado 21 fincas nacionales que suman 130,518 hectáreas, beneficiando a 5650 campesinos principalmente de Alta Verapaz que habitaban en las mismas, con base en el Decreto 1653. La mayoría de fincas están localizadas en el Departamento de Alta Verapaz y producen aproximadamente 12,000 quintales de café oro en conjunto.

El espíritu original fue entregarlas en forma cooperativa comunitaria para formar empresas campesinas agro-industriales que fueran administradas por los propios campesinos. En la práctica continúan siendo manejadas y administradas por el INTA a través del nombramiento del Gerente (en lugar de administrador anterior), los beneficiarios no están conscientes de que la finca es de su propiedad, no se les ha dado la capacitación, asistencia crediticia y técnica que necesitan y se habla de que ha habido malos manejos en las mismas.

A pesar de la pésima situación actual, conforman un núcleo con potencial real de:

- a) Mejorar el ingreso y condiciones de vida de sus propietarios
- b) Convertirse en agro-empresas eficientes manejadas por sus propietarios.
- c) Aumentar su productividad y producción de café y diversificarse en otras actividades agrícolas, como ganadería, explotación frutícola, forestal, cardamomo, granos básicos y otros.
- d) Crear agro-industrias de transformación de su producción.
- e) Lo anterior traería pleno empleo y posibilidades de utilizar mano de obra externa, la que debería ser partícipe de las utilidades.

Para lograr lo anterior, las medidas más adecuadas serían:

- a) Estímulo a la creación de una Federación de las fincas cooperativas, con representatividad de todas, que recibiría originalmente subsidio del estado y tendría funciones de asistencia técnica, asistencia gerencial y contable, capacitación empresarial y organizacional, asistencia crediticia y comercialización de la producción total.
- b) Capacitación inmediata de los beneficiarios para que conozcan su nueva situación y tomen conciencia de su rol en la empresa y en el desarrollo del país.
- c) Elaborar estudios agrológicos de cada finca y preparar planes de Desarrollo de las mismas.
- d) Organizar a los beneficiarios, como base para reorientación de la empresa.
- e) Proporcionar crédito inmediato, ya sea a la federación si

está formada, o a cada finca, para traslado posterior a la Federación.

Este crédito debería cubrir: mantenimiento de café, mejora de instalaciones, obras de mejora individual y comunal, inversiones fijas e inversiones en nuevos cultivos

- 5.10 OTRAS MEDIDAS:** Dentro de una política integrada, existen otras medidas que pudieran tomarse de acuerdo a las circunstancias del momento. Se sintetizan a continuación para que pueda discutirse sobre las mismas.

5.10.1 Arrendamiento prorrogado y congelacion de Renta:

El Salvador tomó una medida en este sentido recientemente. En 1964, 11.30/o del total de fincas o sea 47,026 fincas cubriendo 152445 manzanas de superficie, se encontraba bajo este sistema, pero no se conoce la distribución y tipo de arrendatario. Es posible que aquí se encuentren incluidas las fincas de habitación de mozos colonos.

Por experiencia personal, en el área de oriente, me consta que es usual este sistema siendo el arrendatario el campesino con mayor capacidad empresarial, que sabe correr riesgos y que sería desde el punto de vista de producción el de más éxito al asegurarle el arrendamiento o proporcionarle la tierra. Valdría la pena discutir si en un momento dado es conveniente prorrogar obligatoriamente el arrendamiento y congelar la renta del mismo y si esto debe hacerse con criterio nacional o regional.

Faltan datos para evaluar esta alternativa.

5.10.2 Participación de los trabajadores en las utilidades de la Empresa:

En una empresa se combinan por medio de la gestión gerencial, el capital y la técnica con la fuerza laboral para lograr la producción de bienes y servicios.

La fuerza laboral generalmente solo tiene empleo, pero no participa en la gestión, propiedad de parte del capital o distribución de utilidades. Por consiguiente no tiene poder, pues éste, está ligado a la propiedad de los medios económicos.

Es teóricamente conveniente, la participación de los trabajadores en la gestión y utilidades de la empresa pero en la práctica es muy complejo y podría dificultarse porque el dueño de los medios de producción, probablemente no estará dispuesto a permitir a los trabajadores participar en la gestión, aunque posiblemente tenga menos oposición a su participación en los excedentes o utilidades. Esta medida podría plantearse a los propietarios como una alternativa ante otras posibilidades de política fiscal o redistribución de tierras.

La participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa, puede lograrse:

- a) Por medio de legislación obligatoria
- b) Por medio de mecanismos de estímulo

Entre estos últimos el crédito es el instrumento mas fácil de utilizar, como se propone en el tema IV. El mismo funciona en la siguiente forma:

Se abren líneas de crédito fáciles, a bajo interés y largo plazo para ser concedidas a los trabajadores en conjunto de una empresa que quieran y puedan comprar un porcentaje de participación en las utilidades y gestión de una empresa determinada. El porcentaje de participación debe ser tasado de acuerdo al avalúo de la empresa. El crédito se paga con las utilidades que los trabajadores deben recibir de su inversión. Este mecanismo debe ser supervisado por el órgano responsable de dirigir el programa de estímulo al tercer sector de la economía que se presenta en el tema II.

Este proceso podría estar ligado al pago de la indemnización universal y/o pasivo laboral.

5.10.3 Inscripción y legalización de tierras:

Un porcentaje alto de tierras de oriente y el altiplano occidental carecen de inscripción en el registro o se mantienen a nombre de los beneficiarios originales.

El proceso de inscripción en el primer caso es por medio del sistema de título supletorio y en el segundo caso siguiendo los juicios de 1 ó 2 generaciones denominado "intestado".

Debería facilitarse la inscripción tratando de estimular y lograr el reagrupamiento de minifundios como se expuso en el inciso 5.5 de este tema, pero al mismo tiempo debería facilitarse la inscripción en general, ya sea en forma individual u organizada, puesto que el hecho de no poseer inscripción dificulta o veda la obtención de crédito bancario.

Esto podría hacerse por medio de una sección de agrimensura y legalización en el Instituto que maneje lo relativo a la tenencia de la tierra.

5.10.4 Distribución en arrendamiento de las áreas marítimas y otras:

El artículo 130 de la constitución indica que el estado se reserva el dominio de una faja terrestre de 3 Km. a lo largo de los océanos, doscientos metros alrededor de los lagos y cien metros de las riberas de los ríos navegables, exceptuándose los bienes inscritos antes de 1894 sin limitaciones, y los incritos antes de 1956 y que el estado no mantenga posesión sobre ellos. Un acuerdo gubernativo reciente de 1974, dicta la política sobre estas áreas.

A mi juicio deberían ser tomadas en consideración los siguientes aspectos, para dictar una nueva política específica a este respecto:

- a) Hacer un catastro de las áreas del estado, las posesiones legalizadas y las áreas inscritas antes de las fechas indicadas.
- b) Integrar la política sobre estas áreas con la política sobre permisos de pesca y explotación en alta mar. En otros países (ej: México) la pesca de ciertas especies, solo puede ser realizada por cooperativas pesqueras.
- c) Hacer un censo de pescadores artesanales y promover su organización en cooperativas de pesca industrial, con base en las experiencias de las Cooperativas "la Curbina" y "Hawai" estimulados por la Fundación del Centavo.
- d) Estudiar la potencialidad de los esteros, en la producción cultivada de camarón, ostiones y peces, la cual debe hacerse preferentemente en forma cooperativa.
- e) Detectar las áreas de reserva necesaria para un desarrollo de grandes complejos turísticos.
- f) Señalar las áreas donde puedan concederse contratos de arrendamiento a largo plazo para viviendas de recreo y dictar normas y limitaciones para posibilitar construcción de carreteras, dejar playas libres, etc.

5.10.5 Cinturón verde alrededor de la ciudad de Guatemala y otras ciudades:

Alrededor de la ciudad, se están creando grandes zonas de pequeñas granjas de fin de semana para clase media, que son poco productivas. Este fenómeno crecerá en un futuro cercano y debería trazarse una política al respecto.

Los finqueros medianos y grandes, parcelan y venden, por el alto valor del terreno, destruyendo unidades productivas de ganado o café.

Los campesinos venden sus terrenos porque el precio por manzana es alto y la rentabilidad de los mismos para siembras de maíz o frijol es baja. La clase media las compra porque además de medio de esparcimiento, es una inversión que logra alta plusvalía.

Para el abastecimiento de leche y hortalizas de la ciudad, esto no es conveniente, así como tampoco el traslado a la ciudad de los campesinos que venden su tierra.

En los alrededores de la ciudad de Guatemala, deben existir aproximadamente mil manzanas de tierra, susceptibles de riego, ya sea con aguas negras tratadas de la ciudad o por medio de pequeños proyectos de riego por gravedad o por pozos. Por otro lado un campesino podría tener ingresos mayores aun sin riego, en pequeñas unidades lecheras, de crianza de cerdos etc. que otro con extensiones cuatro o cinco veces mayores en otra zona similar, lejana a la ciudad, pero para ello necesitan apoyo en crédito, asistencia técnica, inseminación artificial, vacunaciones, canales de mercadeo etc.

Además en estas granjas sus excedentes de mano de obra, podrían trabajar en ciudad y vivir en las mismas, si hubiera una política de transporte colectivo adecuada. El área cercana a la ciudad de Guatemala, forma una subregión que necesita una política especial que es urgente trazar, tanto en lo relativo a un cinturón de producción de hortalizas, leche, aves, cerdos, como en la conservación de recursos naturales como bosques en los barrancos y terrenos quebrados. Las mejores áreas agrícolas cercanas a la ciudad asentadas sobre "pomes" son las que tienden a urbanizarse rápidamente, perdiéndose así un potencial de producción.

5.10.6 Adquisición y distribución de las fincas y terrenos embargados por los Bancos del Sistema:

La mayoría de fincas grandes usan el crédito bancario y por razones de pérdida o mal manejo, continuamente existen embargo de propiedades por parte de los bancos del sistema. Los damnificados generalmente son personas con poca capacidad empresarial, herederos que no saben manejar las fincas o personas que por algún problema no pudieron atender la finca y cubrir el crédito, lo cual mantiene cierta selección del empresario grande.

La ley bancaria estipula que estas propiedades deben ser vendidas por los bancos al mejor postor por medio de un remate público, solamente en los casos del Crédito Hipotecario Nacional, el Instituto de Transformación Agraria, INTA, tiene preferencia en la compra del inmueble al precio de base más costas, pero hasta el momento no ha hecho uso de este derecho, a pesar de solicitudes específicas de campesinos al INTA en este sentido.

Debería ser ampliada a todos los bancos del sistema, la obligatoriedad de informar al Organismo encargado de la tenencia de tierra sobre fincas embargadas y el traslado de las mismas a ese organismo, a su pedido, al precio base pagadero en 10 años, para que este organismo lo traslade a campesinos, manteniendo la unidad del terreno. Esta podría ser una forma de transferencia de tierra a los campesinos, en un volumen importante y sin conflictos políticos.

Esta medida fue propuesta por el ingeniero agrónomo Leopoldo Sandoval al Congreso de la República en 1967, pero no tuvo acogida en esa oportunidad.

5.10.7 Adquisición de fincas de habitación de colonos:

Son las que se definen en el inciso 3.3.5 de este tema. No existen datos de la extensión de las mismas, ni sobre el número de sus colonos, pero personalmente estimo que en extensión suman más de 90,000 hectáreas.

Es urgente definir una política para asegurar la tierra o trasladar la misma a quienes la trabajan o sean los colonos. Las alterativas que se presentan están expuestas dentro de los incisos referentes a:

Proceso voluntario de Redistribución de tierras. Arrendamiento prorrogado y congelación de renta y expropiación por interés público. Es conveniente conocer si jurídicamente esos colonos tienen derecho a pasivo laboral, lo que facilitaría la adquisición del bien, deduciendo el pasivo y estimulando a los propietarios a entrar en una transacción.

5.10.8. Las alternativas en las áreas de riego y drenajes:

5.10.8.1 En las obras ya realizadas:

- a) Dárseles a los terrenos un nuevo valor de matrícula fiscal más alto, a través del sistema de “valoración automática”, mientras se estudian algunas alternativas para estimular y organizar “empresas de interés social”.
- b) Por ser en estas zonas muy usual la “medianía” que es un sistema de “participación a medias” de la producción entre el dueño y el arrendante, podría dictarse normas sobre los términos de esta relación.
- c) Dictar normas sobre obligatoriedad de cultivos intensivos en el área regable.
- d) Limitar la compra-venta para quienes quieran concentrar tierra en sus manos y estimular la venta a medianos y pequeños productores o a empresas campesinas. Limitar además el acaparamiento de tierra después de ciertos límites.
- e) Efectuar estudios sobre la reestructuración de las áreas de riego para crear grandes empresas campesinas y complejos agro-industriales.

5.10.8.2. En las nuevas áreas de riego:

Debería aplicársela a propietarios muy grandes, la “expropiación por causas de interés público o general” dejando en manos de los mismos, no más de 45 hectáreas y las áreas expropiadas se adjudicarían a empresas campesinas.

6. **DETENCION INMEDIATA DE LOS PROCESOS DE REVERSION:**

Habría que tomar medidas para detener algunos procesos reversibles que se están dando, que agravarán el problema de la estructura de tenencia de la tierra y dificultarían algunas medidas para su solución.

Algunas de estas medidas son:

6.1 **VENTA DE PARCELAS EN PARCELAMIENTOS AGRARIOS.**

Continuamente se compran y venden “derechos” en los parcelamientos agrarios con la anuencia del INTA, siendo en muchos casos los adquirientes, personas no calificadas según el Decreto 1551 a ser beneficiarios de la Reforma Agraria

En este año se están cumpliendo los 20 años de haber sido entregados los títulos de los primeros parcelamientos y por consiguiente, las limitaciones en cuanto a venta, embargo, etc., caducan de acuerdo con la ley. Esto está estimulando la venta de la parcela, debido a los altos precios de la tierra y en algunos casos concretos de “La Máquina”, las parcelas están siendo adquiridas por personas que no son campesinos.

Deberían estudiarse algunas medidas para limitar la venta a no campesinos, pero estimulando la venta a otros campesinos, en áreas menores a las 20 hectáreas originales, pero que no deben ser menores de 6 5 hectáreas, para crear más beneficiarios.

Es conveniente permitir la venta en ciertos casos, pues ayuda al proceso de selección natural. Los que no pueden atender su parcela, consiguen ingresos mas remunerativos en otra actividad, heredan por viudez o tienen problemas en la zona, saldrían de la misma dejando un número mayor de campesinos beneficiados.

Aquí podría ser útil la compraventa propuesta en el inciso 5 4 de este tema, “proceso voluntario de Redistribución de tierras”

6.2 **TITULACION DEL NORTE Y OCUPACION POR CAMPESINOS:**

La titulación supletoria de la franja transversal de la zona Norte ha sido prohibida y ésto debe mantenerse con base en el Decreto Legislativo NO 60-70. Por otro lado existen grandes extensiones tituladas pero no conocidas y/o trabajadas por sus propietarios, pero que están “ocupadas” por cientos de campesinos. Existen muchos casos de estos, y algunos han iniciado expediente en el INTA, a causa de que están siendo desalojados, lo cual podría convertirse en un problema masivo.

Antes de que se terminen de construir las carreteras Cobán-Chisec-Ixcán, Cobán-Sebol-San Luis y la carretera transversal del Norte y antes de que se inicien explotaciones industriales de gas natural y petróleo, debería dictarse una clara política en relación a estos “ocupantes”, respetando los derechos que tienen, y dictando

normas sobre la indemnización que recibirían los propietarios con el traslado de la propiedad a los ocupantes en precario.

Debería aplicarse lo indicado en el Decreto Legislativo No. 60-70 en el sentido de que esta zona queda afecta especialmente a lo relativo a tierras ociosas.

Un aspecto que debería estudiarse y tomarse en cuenta, es sobre la estructura ideal de tenencia de la tierra que debería prevalecer en las áreas de posible explotación minera o petrolera.

6.3 LA COLONIZACION DE EL PETEN:

Debería detenerse el proceso de entrega de “derechos” de nuevas parcelas de 675 hectáreas y dar prioridad en la adjudicación a campesinos organizados ya sea en “SADEP” u otra forma de empresa campesina, de acuerdo a lo mencionado en el inciso 5.8.2 referente a política para colonización del Norte y El Petén.

6.4 LA SIERRA DE LAS MINAS Y OTROS:

La Sierra de las Minas constituye el mayor bloque forestal de especies de pino. En el se encuentran tierra estatal, municipal y privada.

La tierra privada en algunas zonas tiene problema de titulación, debido a que fue distribuida en 2 épocas diferentes, habiendo traslape de títulos.

Estas tierras estaban abandonadas, pero debido al alto precio de la madera, han despertado últimamente interés y se están iniciando transacciones sobre las mismas. La explotación de esta zona, debe ser muy racional y podría ser manejada en conjunto, ya sea por expropiación para formar una empresa estatal o formando una “corporación, Agro-industrial” en que participe el Estado, particulares y municipalidad. Esta corporación agro-industrial se define en el tema II.

Hay también otros casos similares al de la Sierra de las Minas que deberían estudiarse y tomar una decisión, mientras tanto, deberían congelarse las ventas de tierras de municipalidades a particulares y desestimularse las ventas entre particulares, en esas zonas.

6.5 LA ENTREGA DE AREAS DE RESERVA MARITIMA Y OTROS:

Debería congelarse inmediatamente, mientras se toman las decisiones y hacen los estudios mencionados en el inciso 5.10.4 de este tema sobre Distribución en Arrendamiento de las áreas marítimas y otras.

6.6 LA VENTA DE TIERRAS MUNICIPALES:

Deberían dictarse los criterios sobre las mismas y controlar en alguna forma las operaciones de compra-venta.

6 7 LAS AREAS DE RIEGO Y DRENAJE:

No ha habido en ellos un concepto de "Redistribución" y "Desarrollo", sino solamente de "construcción" de obras físicas. El reglamento de riegos indica que las ventas de esas tierras deben de ser autorizados por el Ministerio de Agricultura. Mientras se toman medidas al respecto valdría la pena regular las autorizaciones de ventas, comunicando al registro que no opere las mismas sin previo permiso de ese Ministerio, para evitar más concentración de propiedad.

7. POLITICA HACIA LA MEDIANA Y GRAN PROPIEDAD.

Una estrategia para modificar la estructura agraria, no puede dejar al margen lo referente a una política hacia la mediana y gran propiedad si quiere que la producción se mantenga. A continuación se esboza una política general hacia esos sectores

7.1 POLITICA HACIA LA MEDIANA PROPIEDAD.

En las coyunturas de cambios sociales, este grupo es el que queda en mayor desventaja y reacciona aliándose inmediatamente a los intereses de los grandes productores o a grupos políticos desacordes con la política gubernamental.

Este grupo aunque es minoritario tiene una importancia política muy grande, por estar constituido por los “notables” de municipio y cabecera departamental que manejan la opinión política de los aldeanos

De este grupo emergen en gran parte los maestros, bachilleres, peritos contadores, peritos agrónomos y profesionales universitarios que forman los niveles de funcionarios intermedios.

A causa de lo anterior, del traslado de estas familias a la ciudad de Guatemala, del poco apoyo crediticio que obtienen y la posibilidad de obtener ingresos mayores en otras actividades, es que un porcentaje de estas fincas puedan adquirirse por compra.

Una estrategia hacia estos productores deberían proporcionarles dos alternativas:

- a) La compra de las fincas por pequeños productores organizados, dentro del proceso voluntario de Redistribución de tierras.
- b) Un mayor apoyo crediticio a los que quieran continuar con el manejo de sus fincas. La mayor necesidad es en créditos para inversiones fijas a largo plazo. Debería además crearse ciertos estímulos y subsidios a aquellos productores de este grupo que sean eficientes y que llenen ciertos requisitos en cuanto a:
 - pago de salarios
 - condiciones sociales a sus trabajadores
 - productividad
 - utilización total del terreno.
 - tamaño entre ciertos límites, etc.

Para ello, podría utilizarse el marco legal del “patrimonio familiar”.

7.2 POLITICA HACIA LA GRAN PROPIEDAD.:

Una parte de los grandes productores, son los que producen para

exportación y obtienen las divisas que el país necesita. La política hacia ellos debe diferir en relación al tipo de finca que tengan y para ello debería utilizarse la calificación presentada en el inciso 3.3. Así mismo la política debe diferir en relación directa a la coyuntura económica del momento.

En el momento actual, con precios internacionales relativamente altos a las materias primas y productos de exportación, debe estimularse la producción de los mismos y redistribuir su producto en tal forma que no afecte la estabilidad y productividad de la Empresa.

Mis recomendaciones al respecto son:

- 7.2.1 **Fincas Modernas:** Aumentar salarios mínimos, elevar los impuestos a la exportación cuando los precios sobrepasen ciertos límites, estímulo al traslado de explotaciones ganaderas a zonas agrológicas tipo C, apoyo a la investigación e inversión para aumento de productividad y disminución de costos de producción.

Apoyo a la comercialización externa de productos de exportación, estimular el uso de utilidades en inversiones permanentes, facilitar créditos para mejoramiento social de los trabajadores, estudiar la aplicación de algunas otras medidas de política fiscal propuestas.

- 7.2.2 **Fincas de Plantación de Café en general.** Guatemala entre 1962-1973 no aumentó su producción sustancialmente, debido a una inadecuada política crediticia y mal manejo del sistema de cuotas de exportación.

El Salvador en las mismas fechas aumentó considerablemente su producción. La política de Guatemala fue contraria a las recomendaciones de un grupo de Naciones Unidas, preparado en 1952.

En este momento (1974)*, puede predecirse con alguna seguridad que los precios de café se mantendrán relativamente altos por lo menos en los próximos 5 años y por otro lado es obvio que la capitalización e inversión pública que el país necesita en gran parte debe salir de ingresos producidos por el café, que es el único producto agrícola de exportación que paga impuestos actualmente.

La política hacia este sector debería ser:

- a) Apoyo a la intensificación y ampliación del cultivo para duplicar la producción del país en 5 años (plan quinquenal de Anacafé, Revisado).
- b) Ampliar la utilización de las fincas, con diversificación de producción (plan de diversificación de Anacafé, revisado).
- c) Apoyo a la creación de una empresa de interés social de compra y exportación de café, con fines de sustentación de precios, la cual debe participar en una "empresa multinacional" con países productores de otros "suaves", como se ha propuesto ya en reuniones internacionales.

(*) Mayo 1974.

- d) Creación de un programa de mejoramiento de condiciones de vida de los mozos colonos y “voluntarios”, que trabajan en las fincas que ascienden a 343.688 jefes de familia que ganan Q.66.00 millones de quetzales en salarios.
- e) Apoyo crediticio del estado y organismos financieros internacionales para las 4 acciones mencionadas anteriormente.
- f) Estudio de un posible impuesto adicional a la exportación cuando los precios pasen de Q 75.00 ex muelle de Nueva York a precios actuales.

Este impuesto debe ser igual para el quintal de cualquier tipo de café, para evitar desanimar a los cultivadores de café de altura, que son los que dan ventaja comparativa al café de Guatemala y tienen costos más altos de producción.

En el año 1973 ingresaron 24 millones de quetzales de impuestos por este concepto.

- g) Aumento progresivo de los salarios mínimos que deberían ser menores en el norte que en la boca costa sur, centro y oriente.
- h) Estímulo a la participación del trabajador en la empresa, a través de la organización de sociedades. Las utilidades distribuidas a los trabajadores, deben ser deducibles del impuesto sobre la renta.
- i) El proceso de redistribución voluntaria de tierra puede funcionar en áreas de café con conflictos sociales, y en el momento en que la rentabilidad de la finca no sea atractiva para el propietario.
- j) Otro elemento a tomar en cuenta, es el hecho de que las fincas de café constituyan complejos productivos que no pueden parcelarse y por otro lado que están ubicadas en zonas, donde no hay otro cultivo que sustituya al café en rentabilidad y en uso adecuado del suelo. Hay 2,334 fincas que producen de 51 a 2,000 quintales de café oro.

La cantidad producida está directamente relacionada con la ganancia neta por quintal producido lo que hace que algunas medidas no puedan generalizarse, por lo que previamente a dictarse deberán hacerse estudios al respecto.

7.2.3 Fincas Multifamiliares tradicionales: Si se toman medidas como las propuestas, estas fincas sufrirán impuestos sobre tierras ociosas, propiedad raíz, arrendamiento prorrogado y congelado, aumento de salarios, etc., que estimularán su venta o un cultivo más intensivo.

El manejo tradicional de estas fincas, no se debe solamente a poca capacidad gerencial del propietario, o a falta de conocimientos técnicos sino también a dificultad de acceso al crédito y a

condiciones no muy adecuadas de la finca para explotación agrícola.

- 7.2.4 **Fincas de Habitación de mozos colonos:** Deben ser trasladados a éstos, lo cual dependerá de la decisión política del gobierno. Aquí podría funcionar el proceso voluntario de redistribución de tierra.
- 7.2.5 **Fincas nuevas de Izabal y el norte:** A los que tengan legalizado el título y no tengan conflictos de ocupación debería apoyárseles para el desarrollo ganadero u otro. Las que tengan conflictos graves de ocupación, deberían ser adquiridas por el Estado para adjudicárselas a los ocupantes en precario.
- 7.2.6 **Terrenos titulados o con doble titulación pero no utilizados:** Deberían ser declarados ociosos y continuar los trámites de expropiación de los mismos. Esto debe aplicarse también a las fincas sin ningún tipo de explotación.

8. ORGANISMO RESPONSABLE DEL PROGRAMA:

8.1 ATRIBUCIONES:

Deberá crearse un nuevo organismo encargado de:

- a) Dirigir todo lo referente a cambios en la estructura agraria y transferencia de tierra.
- b) Coordinar su política con los organismos encargados de política fiscal y política de salarios, participando en la discusión de nuevas medidas.
- c) Apoyar al organismo encargado de lo referente al tercer sector de la economía, o sea las empresas de interés social y coordinar su política con el mismo.
- d) Apoyar a las empresas de interés social que se formen alrededor de tierra que hayan obtenido.
- e) Apoyar la organización de grupos con el objeto de obtener tierra.
- f) Proporcionar asistencia y capacitación a las empresas formadas, obtener apoyo de otras entidades y coordinar sus acciones con el sector público agrícola.
- g) Aplicar la política de tierras ociosas, expropiación de impuestos sobre eriales y latifundios.
- h) Apoyar y prestar asistencia al proceso de redistribución voluntaria de tierra.
- i) Estimular y apoyar los programas de concentración parcelaria, agrupamiento de minifundios y parcelas y reestructuración de parcelamientos y fincas cooperativas.
- j) Dirigir y ejecutar la colonización de la franja transversal de la zona norte y El Petén.
- k) Apoyar y facilitar la legalización de tierras de pequeños propietarios.
- l) Adquirir y adjudicar las fincas y terrenos embargados por los bancos del sistema y otras instituciones que por sus fines no debieran poseer tierras.
- m) Tomar las acciones necesarias dentro del marco legal, para que la tierra pase a manos de quienes las trabajan.
- n) Hacer un inventario de todas las tierras baldías e inscribirlas a nombre del Estado, adjudicando aquellas que por su vocación de uso, sea conveniente.
- o) Otras funciones que antes ejercía el INTA y que es conveniente que siga ejerciendo el nuevo organismo.

8.2 SITUACION INSTITUCIONAL:

Debe formar parte del sector público agrícola con un directorio presidido por el ministro de Agricultura y con participación del Secretario del Consejo Nacional de Planificación Económica, director del organismo responsable del tercer sector de la economía, un representante de las empresas campesinas un representante de los beneficiarios potenciales, ministro de Trabajo y ministro de Finanzas Públicas

Debe ser un organismo descentralizado, similar a Indeca o Bandesa, con una asignación del Estado y además un fondo rotatorio propio

9. DISCUSION FINAL DEL TEMA:

La Constitución de la República permite sistemas de transferencia de la tierra relativamente limitada como los descritos, imposición a tierras ociosas y otras medidas propuestas. La expropiación sólo puede ser realizada en tierras ociosas o por causas de interes publico.

Es notorio que al redactar la Constitución existió un deseo de proteger de la expropiación las tierras que estaban eficientemente utilizadas, pero esta protección se extendió a otras, dificultando cualquier proceso de expropiación con fines de Reforma Agraria. Un proceso de expropiación masivo sólo podría hacerse fuera del marco constitucional.

Aunque algunos autores sostienen que actualmente es necesario distribuir antes que todo las grandes fincas en producción, puesto que allí descansa el poder político de las clases tradicionales, es obvio que esto conllevaría a corto plazo a una baja en la producción en cultivos de exportación y sólo podría hacerse con cambios a la Constitución. En otros cultivos existe evidencia de que la transferencia de tierras a campesinos, conlleva un aumento en la producción (41).

En el momento actual, algunos de los sistemas propuestos, en conjunto con aumento de salarios, política fiscal, etc. son políticamente más viables y convenientes.

Desde el punto de vista político, el problema fundamental al tratar de aplicar algunas de las soluciones propuestas es que:

1. Desarrollará oposición inmediata de los sectores afectados, que son los grupos dominantes.
2. No se obtendrá apoyo popular a las medidas en parte porque el pueblo en general no comprenderá los beneficios de esas medidas por la falta de organización campesina.

Por lo anterior, las medidas propuestas solo podrán ser desarrolladas por un gobierno fuerte que cuente con el respaldo del ejército y/o clases populares organizadas.

TEMA IV

**PROPUESTAS PARA FACILITAR CREDITO
AL SECTOR RURAL Y MARGINADO**

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
Biblioteca Central
Sección de Tesis

TEMA IV

**PROPUESTA PARA FACILITAR CREDITO
AL SECTOR RURAL Y MARGINADO.**

1. INTRODUCCION:

Para preparar este tema, además de tener a la mano el material que se detalla en la Bibliografía, se tomaron en cuenta los comentarios y opiniones de algunos Gerentes, sub-gerentes y funcionarios bancarios. Con ellos se detectaron, no sólo los marcos legales, sino los tradicionales que conforman el crédito bancario. Es con esa base que se hacen recomendaciones con el objeto de que el crédito sea un instrumento de desarrollo del sector marginado.

El autor es de opinión que además de la banca de fomento y las instituciones intermediarias de crédito, como cooperativas y fundaciones, podría el sector bancario privado, eventualmente, llegar a sectores actualmente marginados, tanto para conceder crédito como para absorber a través del ahorro los excedentes estacionales que genere ese mismo crédito. La ventaja del sector bancario privado es que es un instrumento eficiente, no sujeto a presión política y al que los campesinos pagarían con mayor facilidad, pues no tiene la imagen de "gobierno" que tiene la Banca de Fomento.

La base de este trabajo es un estudio presentado por el autor, en el Instituto de Ciencias Político-Sociales de la Universidad Rafael Landívar, en 1972 de donde se tomaron los datos que aquí se presentan (25)

2. ANTECEDENTES Y CONSIDERACIONES GENERALES.

Los comentarios y conclusiones del trabajo antes mencionado (25) aún se consideran válidos y se resumen seguidamente:

- A. La actividad agrícola en 1970 y 1971, registra un crecimiento mínimo. El incremento de producción de ninguno de los productos básicos superó en esos años al porcentaje de crecimiento de la población. El Banco de Guatemala al respecto indica que ello se debe a “una combinación de factores desfavorables”, entre los cuales destaca “la deficiente productividad de los cultivos, los inadecuados sistemas de comercialización agrícola, y el **reducido apoyo técnico y financiero que se otorga a estas actividades**”. En el año 1972 hubo problemas de sequía que disminuyeron la producción y del año 1973, aún no se cuenta con datos.
- B. En la distribución del financiamiento bancario, alrededor del 87o/o se destina a cultivos de exportación que son producidos en general **por finqueros grandes y medianos**. Esto se deduce del cuadro No. 6 del año 1970 que se considera representativo.
- C. No obstante que existe una gran liquidez bancaria, no se han liberalizado los créditos. En ello influye el hecho de que el marco legal que norma el sistema bancario, está adecuado especialmente para un sistema de operación, dentro de un marco de economía liberal y como servicio a quien tiene garantías y capacidad gerencial.

No se ha tomado en cuenta que el 66o/o de la población es rural, que no tiene mentalidad empresarial y que además hay un alto porcentaje de población indígena, con cultura diferente.
- D. Dentro de las leyes y reglamentos bancarios, en lo que se refiere a condiciones, requisitos, criterios, garantías, etc. para concesión de los créditos se estimula el crédito a corto plazo, se hace énfasis en la capacidad financiera del deudor en lugar de factibilidad del proyecto y se definen las garantías mínimas etc.
- E. Hay indicios de que en el año 1973, al igual que el año anterior, BANDESA no podrá llenar las metas de su cartera de fideicomiso, principalmente por el hecho de trabajar con agricultores individuales que tiene extensiones reales (1.5 Has), menores que las asumidas en el Plan Nacional de Desarrollo (7.0 Has).
- F. El campesino tradicional prefiere el crédito del prestamista particular u otra institución por las siguientes razones:

“Con ellos (prestamistas) es más fácil negociar”

“Con ellos (prestamistas) no se requiere tanto papeleo”.

“Después de que el Banco Estatal no nos dio el préstamo ellos si nos lo dieron”.

“Tengo que pagar más intereses, pero me dan más tiempo para cancelarlo”.

“Nos tienen más confianza”.

“El Banco Estatal, se demora en otorgar el préstamo”.

- G. El sistema de crédito actual, está diseñado para que funcione normalmente con créditos individuales, y no se ha comprendido que si se quiere llegar a grandes cantidades de usuarios, debe trabajarse a través de grupos organizados lo cual facilita la asistencia técnica, supervisión y recuperación. Ver trabajo: “Estímulo a un Tercer Sector de la Economía; las empresas de interés social, tema II”, el cual complementa lo referente a la necesaria organización de los pequeños productores.
- H. Un gran porcentaje del campesino pequeño y medio, no tiene títulos de propiedad de sus terrenos y por consiguiente no es sujeto de crédito bancario. Los beneficiarios del INTA sólo pueden ser beneficiarios de BANDESA.
- I. No existe una línea de crédito para compra de tierra, siendo esta la necesidad básica de muchos campesinos, por la mala distribución de la propiedad.
- J. Hace falta comprensión de que es mas valioso el recurso humano que el recurso tierra y que por lo tanto lo que hace falta es dar tierra a los que tienen tiempo para invertir, por ser desocupados o sub-ocupados.
- J. No existe conciencia en los banqueros tradicionales de que puede existir una “garantía moral” en préstamos a grupos organizados en que todos sean fiadores mancomunados y solidarios. Se hace énfasis en garantías hipotecarias, sobre todo a las personas menos conocidas en el sector bancario.
- K. Los bancos enfatizan, cuando hacen estudios de factibilidad, en la capacidad técnica del usuario.
- L. En créditos hipotecarios sólo se presta el 50o/o sobre el avalúo de un inmueble y el avalúo de éste generalmente es de 40o/o menos que el precio de mercado. Los valuadores bancarios aceptan como norma el valuar en por lo menos 25o/o abajo del precio de mercado.
- M. “A menos monto de préstamo mayor gasto de administración” ésta es una norma excesivamente tomada

en cuenta por los banqueros. Un funcionario de Banco privado me expresaba que el nivel de autosuficiencia de un crédito se encuentra alrededor de los Q 30,000.00. Por ello, el 72o/o de los créditos son ~~menores~~ de Q. 1,000.00 pero cubren sólo el 4o/o del monto total con un promedio de Q. 242.00, por cada uno, mientras que los créditos mayores de Q. 20,000.00, son sólo el 4o/o pero utilizan un 65o/o del monto total con un promedio de Q 65,649.00, por cada uno. (Cuadros 7 y 8)

- N. "El negocio de un banco no es sólo el crédito en sí, sino los negocios colaterales que los clientes hacen a través del banco, así como sus depósitos". Este es otro argumento que utilizan en los bancos para justificar su falta de interés en promover préstamos menores a personas de escasos recursos.
- O. "No somos mercaderes, comprendemos que debemos participar en la promoción del desarrollo, pero nuestro primer deber con nuestros accionistas, es ganar dinero", es otra frase que expresa el pensamiento de los bancos privados.
- P. Dentro del financiamiento bancario, la asistencia a la industria manufacturera a sido la más dinámica con un crecimiento de 20o/o en los pasados cinco años. Esto se debió a la política gubernamental de fomento de la actividad industrial, a través de la exoneración tributaria y exoneración de los derechos arancelarios. Estas últimas exoneraciones fueron en 1970 de Q 62,421.300. El 10o/o de estas exoneraciones capitalizan al Banco Industrial y/o CORFINA, pues la ley obliga a las empresas a comprarles acciones.
- Q. Las autoridades del Banco Central se preocupan del "mantenimiento de una inflación moderada" y están atentos a la restricción del crédito bancario como medida de control.
- Se piensa que el crédito a pequeños productores tiene mayor influencia en estimular la inflación que el crédito al productor mayor, lo cual en parte es cierto pero puede ser atenuado con políticas colaterales de la Banca Central y de tributación impositiva.
- R. La ley de bancos exige supervisión de los créditos y en algunas líneas especiales es condición indispensable la asesoría técnica; sin embargo, en la práctica no hay supervisión ni asesoría.
- S. Los créditos concedidos por los bancos de desarrollo representan un porcentaje pequeño de los créditos totales del sistema bancario. Como puede deducirse del cuadro No. 11.

- T. Dentro de la línea de crédito para la pequeña industria, al mes de abril de 1972, se habían concedido préstamos por un valor de 2.6 millones de Quetzales. Esto debido tanto a cierta presión a los bancos del sistema, deseo de quedar bien de estos con las autoridades, como a la magnanimidad de la garantía del estado que llega al 85o/o del principal del crédito.
- U. Los créditos por destino, comparando los años 1962 y 1970, indican que los porcentajes para crédito agrícola y ganadero han bajado del 46.5o/o al 33.4o/o, mientras que los industriales han subido del 11.0o/o al 26.5o/o y los comerciales del 15 al 18o/o (Cuadro No. 5). Las cifras referentes a crédito comercial parecen bastante bajas pero se supone que algunos créditos que estadísticamente se registran con otros destinos, son utilizados en realidad para importaciones.
- V. La distribución geográfica de los préstamos (cuadro No. 9) indica que el 62.8o/o de los préstamos son concedidos en la zona central y 15.6o/o en el Sur; o sea que en conjunto los departamentos de Guatemala, Progreso, Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla y Santa Rosa, absorben el 78.4% del total, mientras que la zona Oriental sólo absorbe el 0.8o/o de los préstamos. Esta zona comprende los departamentos de: Zacapa, Chiquimula, Jalapa y Jutiapa. Es interesante notar que en estos últimos departamentos hay una mejor distribución de la propiedad (menor minifundio y latifundio) y son productores tradicionales de granos básicos, arroz, frijol, maíz y maicillo. Algo similar sucede en la zona norte y altiplano occidental del país.
- W. No existe todavía el necesario implantamiento del seguro agrícola que proteja al pequeño productor y lo haga más fácil sujeto del crédito bancario. Dicho seguro, con tendencias económico sociales es imperioso.

3. SITUACION ACTUAL.

3.1 RECURSOS FINANCIEROS POR GRUPOS DE BANCOS.

En Guatemala los bancos del sistema disponen actualmente de muy importantes ahorros del público debido principalmente a:

- a) Los altos precios de los productos de exportación.
- b) La repatriación de capitales
- c) Falta de oportunidad o capacidad de los ahorrantes para invertir su dinero en actividades productivas o inversiones rentables.

	1970		1971		1972	
	Monto	o/o	Monto	o/o	Monto	o/o
TOTAL	346,899.8	100.0	369,715.8	100.0	454,654.7	100.0
Bancos Comerciales e Hipotecarios	302,138.0	87.1	343,341.6	92.9	429,438.2	94.5
Bancos de Desarrollo	44,761.8	12.9	26,374.2	7.1	25,218.5	5.5
DEPOSITOS	259,421.4	74.8	293,960.5	79.5	371,848.8	81.8
Bancos Comerciales e Hipotecarios	247,223.6	71.3	285,541.4	77.2	360,936.1	79.4
Bancos de Desarrollo	12,197.8	3.5	8,419.1	2.3	10,912.7	2.4
CREDITOS OBTENIDOS	46,438.2	13.4	33,010.9	8.9	31,760.8	7.0
Bancos Comerciales e Hipotecarios	20,152.2	5.8	19,833.8	5.4	23,042.1	5.1
Bancos de Desarrollo	26,286.0	7.6	18,177.1	3.5	8,718.7	1.9
CAPITAL Y RESERVAS	41,040.2	11.8	42,744.4	11.6	51,045.1	11.2
Bancos Comerciales e Hipotecarios	34,762.2	10.0	37,966.4	10.3	45,460.0	10.0
Bancos de Desarrollo	6,278.0	1.8	4,778.0	1.6	5,535.1	1.2

Fuente: Superintendencia de Bancos.

En resumen, puede decirse que las fuentes financieras de los bancos del sistema, han aumentado en una forma sostenida durante el período bajo estudio. Esto se pone de manifiesto al observar que en 1970 el total de recursos alcanzó Q.346.899.8 miles, en 1971 Q.369.715.8 miles y en 1972, Q.454.654.7 miles de quetzales.

3.2. LIQUIDEZ Y CAPACIDAD PARA INVERTIR DEL SISTEMA BANCARIO.

Los bancos del sistema, no están utilizando esta liquidez para estimular inversiones y proporcionar préstamos para producción, lo cual es notoria al observar que algunos de ellos han bajado las tasas de interés que pagan al ahorrante pues tienen poco deseo de captar ahorro. Los cuadros siguientes muestran este fenómeno. (Ver cuadros 2 y 3).

Cuadro No. 2

LIQUIDEZ DEL SISTEMA BANCARIO AL 29 DE FEBRERO DE 1972 (En miles de quetzales)

DISPONIBILIDADES	37,590.3
Internacionales	<u>5,359.5</u>
Bancos del Exterior	4,344.7
Moneda Extranjera	263.5
Bco. Guatemala M/E	74.9
Giros s/exterior	676.4
Internas	<u>32,230.8</u>
Caja	8,970.0
Bco. Guatemala M/N (Encaje Exc.)	14,075.1*
Cheques a compensar	7,521.9
Otras	1,663.8
Inversiones en valor del Estado	<u>33,104.1</u>
TOTAL	<u>70,694.4</u>

(*) (Q.70.209.0 Real).

Cuadro No. 3.

CAPACIDAD PARA INVERTIR DE LOS BANCOS DEL SISTEMA. PERIODO 1970/1972
(Miles de quetzales).

	1970		1971		1972	
	Sobre encaje	Capacidad legal adicional de colocación	Sobre encaje	Capacidad legal adicional de colocación	Sobre encaje	Capacidad legal adicional de colocación
CONSOLIDADO	<u>4.411.1</u>	<u>72.762.3</u>	<u>5.704.1</u>	<u>111.996.7</u>	<u>22.207.7</u>	<u>198.659.6</u>
Bcs. Comerciales e Hipotecarios	<u>4044.5</u>	<u>86.045.1</u>	<u>5.313.7</u>	<u>97.904.4</u>	<u>21.398.3</u>	<u>141.581.0</u>
Agrícola Mercantil	50.7	10.774.9	84.7	8.318.2	2.436.0	7.474.3
De Londres y Montreal	2.393.4	(101.1)	2.264.6	263.5	5.355.6	437.7
De Occidente	240.4	182.0	301.9	(145.8)	1.798.0	355.8
Del Agro, S.A.	97.2	1.681.8	198.0	593.7	352.9	4.772.7
de América	769.6	315.8	1.701.1	826.5	6.614.9	487.2
Inmobiliario	117.7	102.9	219.9	1,147.1	(892.4)	16.998.4
Granai & Towson	34.2	2.403.8	130.2	1.470.6	22.745.0	910.6
De los Trabajadores	41.1	35,715.2	60.3	36.754.2	63.3	37.718.1
Industrial	70.4	55.698.7	66.0	66.396.1	1.645.1	80.936.5
Del Ejército	-----	-----	-----	-----	179.7	11.653.0
Crédito Hip. Nacional	229.8	(20.728.9)	287.0	(17.219.7)	11.099.7	(20.161.3)
Bancos de Desarrollo	<u>366.6</u>	<u>(13.282.8)</u>	<u>390.4</u>	<u>14.092.3</u>	<u>809.4</u>	<u>57.078.6</u>
INFOP	229.9	6.527.0	-----	-----	-----	-----
Nacional Agrario	136.7	(19.809.8)	-----	-----	-----	-----
BANDESA	-----	-----	390.4/	14.092.3/	809.4	57.078.6

Sobre encaje: Exceso del promedio diario de encaje legal.

Capacidad legal adicional de colocación. Exceso déficit de capital requerido para inversiones adicionales, multiplicado por 10.

Fuente: Superintendencia de Bancos. Tomado "Factores socio-económicos (16).

3.3 CAPTACION DE AHORRO Y MERCADO POTENCIAL:

Los ahorros del público en 1971 llegaban a Q.173 millones de quetzales aumentando Q.38.9 millones con relación al año anterior, o sea 21o/o.

En diciembre de 1972 el ahorro llegó a Q.222 millones y en 1973 ha llegado a Q.288 millones. Todo ello a pesar de que los bancos del sistema solo llegan a un pequeño porcentaje de los ahorrantes potenciales como puede verse en el cuadro No. 4. El mecanismo de transferencia lo puede y debe realizar el Banco Central, manteniendo una creciente exigencia de encaje bancario y una correlacionada apertura de crédito de segunda instancia a los Bancos de Desarrollo y/o al Estado para que los pueda destinar en un sistema de fideicomiso a los pequeños productores por intermedio de la Banca Estatal y/o entidades financieras calificadas.

CUADRO No. 4.

SERVICIO REAL Y POTENCIAL DE AHORRO

Departamento	Total Población	Población no Indígena	Población Indígena	Población recibe ser- vicio directo	o/o	Población no recibe servicio directo	o/o	Mercado potencial adulto	No. ctas. vigentes	Mercado potencial juventud	No. ctas. vigentes
El Progreso	73,176	73,030	146	11,056	15	62,120	85	29,212	124	21,909	—
Sacatepéquez	99,710	56,037	43,673	26,631	27	73,079	73	24,656	5,135	15,690	—
Chimaltenango	193,557	49,131	144,426	20,183	10	173,374	90	20,793	591	14,023	—
Escuintla	300,140	261,122	39,018	202,795	67	97,345	33	122,735	15,551	70,507	760
Santa Rosa	176,198	171,793	4,405	50,458	29	125,740	71	72,155	923	51,539	—
Sololá	126,884	7,979	118,905	25,428	20	101,456	80	3,513	257	2,232	—
Totonicapán	166,622	8,352	158,270	—	(*)	166,622	100	4,104	—	2,408	—
Quezaltenango	311,613	129,233	182,380	108,605	35	203,009	65	63,105	23,122	39,265	929
Suchitepéquez	212,017	96,477	115,540	38,319	18	173,698	82	43,905	9,312	27,319	1,372
Retalhuleu	133,993	89,773	44,220	40,356	30	93,637	70	41,172	6,731	25,061	—
San Marcos	388,100	194,050	194,050	71,013	18	317,087	82	83,108	4,289	57,982	1,051
Huehuetenango	368,807	114,335	254,472	29,515	8	339,292	92	48,688	2,005	33,968	—
El Quiché	300,641	45,131	255,510	35,098	12	265,543	88	85,230	209	6,088	—
Baja Verapaz	106,909	48,274	58,635	21,578	20	85,331	80	19,507	536	14,274	—
Alta Verapaz	276,370	27,637	248,733	43,538	16	232,832	84	9,020	4,449	6,293	—
El Petén	64,503	45,153	19,350	8,810	14	55,693	86	18,937	1,237	13,075	980
Izabal	170,864	150,360	20,504	52,996	31	117,868	69	68,937	5,810	40,463	—
Zacapa	106,726	103,525	3,201	35,769	33	70,957	67	44,516	3,861	30,022	1,298
Chiquimula	158,146	117,028	41,118	58,144	37	100,002	63	50,463	3,507	34,033	2,008
Jalapa	118,103	66,138	51,965	45,417	38	72,686	62	27,828	1,098	19,877	—
Jutiapa	231,005	213,220	17,785	52,244	23	178,761	77	87,419	1,174	63,965	—
	4,084,084	2,067,778	2,016,306	977,952		3,106,132		969,003	90,921	589,993	8,398
				24o/o		76o/o					

* Fuente: "Como acentuar una conciencia acerca del abono, especialmente en la juventud (10)

3.4 CARTERA CREDITICIA DE LOS BANCOS DEL SISTEMA POR DESTINO.

Vale la pena observar en el cuadro No. 5 como los créditos al comercio han aumentado del 15.0o/o en 1962 al 20.6o/o en 1971.

CARTERA CREDITICIA DE LOS BANCOS DEL SISTEMA POR DESTINO: COMPARADO AÑOS 1962, 1970 y 1971 (En miles de quetzales).

Cuadro No. 5

	1962	o/o	1970	o/o	1971	o/o
Agricultura	38.9	36.0o/o	44.4	26.4o/o	36.4	19.9o/o
Ganadería	11.6	10.5o/o	11.7	7.0o/o	12.7	7.0o/o
Silvicultura, caza y pesca	1.5	1.3o/o	0.6	0.2o/o		
Minería	00.9	0.1o/o	20.6			
Industria	12.8	11.0o/o	44.6	26.5o/o	52.3	28.5o/o
Construcción	8.4	7.7o/o	16.3	9.7o/o		
Comercio	16.0	15.0o/o	30.1	17.9o/o	37.8	20.6o/o
Transporte	0.5	0.5o/o	1.9	1.0o/o		
Servicios	1.0	1.0o/o	3.3	2.0o/o		
Otros *	18.7	17.0o/o	15.6	9.3o/o		
	109.681.3	100o/o	168.439.0	100o/o		

Fuente "Boletines estadísticos Banco de Guatemala.

(*) En 1962 es llamado "Otros", en 1970 se denomina "Consumo y transferencia de Deudas".

3.5 CREDITOS POR DESTINO EN AGRICULTURA Y GANADERIA.

Solo el 3.4o/o de los créditos agrícolas se destinan a granos básicos, que son los cultivos tradicionales de los pequeños agricultores.

Cuadro No. 6

CREDITOS A LA AGRICULTURA POR DESTINO AÑO 1970 (Millones de Q.)

TOTAL	44.6	100.0o/o
Café	17.6	39.6o/o
Algodón	18.0	40.5o/o
Caña de Azúcar	3.2	7.2o/o
Alimentos Básicos(*)	1.5	3.4o/o
Otros	4.3	9.2o/o

(*) Maíz, trigo, arroz, frijol (Q.755.8, Q.545.9, Q.106.7 y Q.116.0 miles respectivamente).

Cuadro No. 6 B
CREDITOS A LA GANADERIA AÑO 1970
(millones de quetzales)

TOTAL	11.7	100.0o/o
Vacuno	10.4	88.9
Otros(*)	1.3	11.1

(*) (Caballar, mular, asnal, porcino, ovino, apicultura)

3.6 NUMERO Y MONTO DE LOS PRESTAMOS NUEVOS:

Como puede observarse los créditos se concentran en los sectores con medios económicos. En 1970 el 4.1o/o de los préstamos mayores de Q.20,000 absorbieron el 64.7% del monto total, mientras que el 72o/o de los préstamos menores de Q.1,000.00 absorbieron solo el 4.2o/o del monto total. Esta última cifra bajó a 3.7o/o en 1971.

Cuatro No. 7
NUMERO Y MONTO DE LOS PRESTAMOS NUEVOS
CONCEDIDOS POR EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL
EN 1970-1971.
AÑO 1970

CLASES			No. de Préstamos	Monto (Mi- les de quet- les.)	PORCENTAJE	
					No. de Préstamos	Monto
Q.1	a	Q 1,000	29,297	7,090.7	72.3	4.2
Q.1,000	a	Q 20,000	9,563	52,436.0	23.6	31.1
Mayores de		Q 20,000	1,659	108,912.3	4.1	64.7
TOTAL			40,519	168,439.0	100o/o	100o/o

AÑO 1971

CLASES			No. de Préstamos	Monto (mi-les de quet-zales.)	PORCENTAJE	
					No. de Préstamos	Monto
Q.1	a	Q 1,000	36.724	6.724.2	71.6o/o	3.7o/o
Q.1,000	a	Q 20,000	11,048	57.527.2	25.0o/o	31.4o/o
Mayores de		Q 20,000	1,518	118.928.7	3.4o/o	64.9o/o
TOTAL:			44,290	183.180.1	100o/o	100o/o

3.7 PROMEDIO DE LOS PRESTAMOS.

Obsérvese el promedio de crédito de los mayores de Q.20,000.00 que llega a Q.65.649.37 por usuario y absorben el 64.7o/o del monto total, mientras el préstamo promedio de los menores de Q.1000 es de Q.242.03.

Cuadro No. 8.
**PROMEDIO DE LOS PRESTAMOS CONCEDIDOS
POR EL SISTEMA BANCARIO NACIONAL 1970**

	Límites		Monto Promedio
De Q1	a	Q.1,000	Q. 242.03
De Q.1,000	a	Q.20,000	Q. 5483.22
Mayores de		Q.20,000	Q.65649.32

Si a las cifras de los cuadros 8 y 9, unimos el hecho de que los bancos requieren garantías mayores al crédito otorgado, que los minifundistas no tienen inscrita y legalizada su propiedad, que prácticamente no otorgan crédito fiduciario a individuos cuyo ingreso sea menor de Q.100.00 al mes, que el 80o/o de la población total tiene ingresos per capita menores de Q.250 al año y que el 87o/o de la población rural gana anualmente menos de Q.125.00, se concluye que prácticamente es nulo el crédito a los pequeños agricultores minifundistas y a las personas con ingresos menores de Q.100.00.

3.8 DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PRESTAMOS:

Obsérvese como el 93.8o/o de los créditos se utilizan en la Zona Central, Sur y Occidental (62.8o/o, 15.6o/o y 15.4o/o respectivamente) mientras que solamente 2.8o/o se utiliza en la Zona Norte y Oriental. Los créditos se concentran en la ciudad capital y en zonas de cultivos de Exportación. (La Zona Occidental incluye las áreas principales de café).

(Ver cuadro No. 9)

Cuadro No. 9

**DISTRIBUCION GEOGRAFICA DE LOS PRESTAMOS OTORGADOS
POR LAS OFICINAS CENTRALES, SUCURSALES Y
AGENCIAS BANCARIAS DURANTE 1969 Y 1970
(Miles de quetzales)**

DEPARTAMENTO	1969	1970	Variación en monto	Variación en o/o
Total de la República	164818.8	168439.0	3620.9	2.2
ZONA CENTRAL: 62.8o/o	103540.5	107539.0	3998.5	3.9
Guatemala	101294.5	104999.7	3705.2	3.7
El Progreso	285.6	110.9	(-)174.7	(-)61.2
Sacatepequez	535.5	763.0	227.5	42.5
Chimaltenango	1424.9	1665.4	240.5	16.9
ZONA SUR: 15.6o/o	25839.8	22924.8	(-)2915.0	(-)11.3
Escuintla	21846.8	19893.0	1953.8	(-) 8.9
Santa Rosa	3993.0	3031.8	961.2	(-)24.1
ZONA OCCIDENTAL: 15.4o/o	25332.2	27789.1	2456.9	9.7
Sololá	230.7	233.5	2.8	1.2
Totonicapán	42.2	48.0	5.8	13.7
Quezaltenango	7468.6	7125.7	(-)342.9	(-)4.6
Suchitepéquez	6677.1	8063.5	1386.4	20.8
Retalhuleu	6016.1	6987.4	971.3	16.1
San Marcos	3998.3	4508.5	510.2	12.8
Huehuetenango	710.0	633.4	(-) 76.6	(-)10.8
Quiché	189.2	189.1	(-) 0.1	(-)0.1
ZONA NORTE: 2.0o/o	3305.2	2850.2	(-)455.0	(-)13.8
Baja Verapaz	341.5	185.7	(-)155.8	(-)45.6
Alta Verapaz	1055.6	1331.4	275.8	26.1
Petén	398.2	346.7	51.5	(-)12.9
Izabal	1509.9	986.4	523.5	(-)34.7
ZONA ORIENTAL: 0.8o/o	1200.6	1271.3	70.7	5.9
Zacapa	560.2	477.7	(-)82.5	(-)14.7
Chiquimula	136.2	130.8	(-) 5.4	(-) 4.0
Jalapa	183.1	132.3	(-)50.8	(-)27.7
Jutiapa	321.1	530.5	209.4	65.2
NO ESPECIFICADOS: 3.4o/o	5599.8	6064.6	464.8	8.3

FUENTE: Superintendencia de Bancos.

Tomado de: Estudio económico y memoria de labores año 1970,
Banco de Guatemala (9).

4.

DECISION NECESARIA Y FACTORES LIMITANTES.

Es absolutamente imprescindible estimular la canalización de los ahorros y liquidez existente, para préstamos de producción o inversiones de capitalización, no solo con el criterio de una medida de control del proceso inflacionario y para evitar que esos recursos vayan a utilizarse con fines comerciales, suntuarios o especulativos sino que también con un criterio de redistribución de ingresos, para lo cual deberá canalizarse el crédito a los sectores que hasta el momento han permanecido al margen del mismo.

Es increíble que al momento, en que existe conciencia y es notorio la necesidad de incrementar la producción agrícola, artesanal y la pequeña industria no se hayan tomado las decisiones necesarias para utilizar los fondos que actualmente se encuentran "bloqueados", en el sistema bancario por la falta de inversionistas dentro del "marco estructural" y "tradicional actual", que considera "usuarios aceptables" solo a las personas individuales o jurídicas que poseen garantías reales.

Los factores limitantes para el uso de los fondos "bloqueados" en el sistema bancario pueden resumirse en:

- a) Falta de proyectos suficientes dentro de los inversionistas tradicionales.
- b) Falta de "garantías aceptables" dentro de los inversionistas pequeños y marginales.
- c) Alto costo de administración y manejo de los préstamos pequeños.
- d) Mentalidad de lucro y no de desarrollo en los dirigentes, administrativos y accionistas de los bancos privados.
- e) Falta de conocimiento de la realidad nacional y confianza en los sectores populares por parte de los técnicos de la banca central y estatal.
- f) Falta de un marco estructural y legal que permita superar los factores anteriores.
- g) Carencia de asistencia técnica para la presentación de proyectos.

5. EXPERIENCIAS ANTERIORES DE DOS PROYECTOS DE
CREDITO A SECTORES MARGINADOS.

Con el objeto de recomendar la creación de un sistema que estimule el crédito a pequeños productores se tomará como base la experiencia de dos programas que ya se han implementado en Guatemala. Del primero no se dan datos estadísticos por no haberse podido obtener en el Banco de Guatemala. Ellos son:

5.1. **UN PROGRAMA CON PROBLEMAS, LA LEY DE FOMENTO DE LA PEQUEÑA EMPRESA.**

La aplicación del programa denominado “Ley de fomento de la pequeña empresa”, a la que el gobierno dio amplia publicidad fueron insatisfactorios debido a:

- a) Marco conceptual equivocado pues se basa en que el único factor por el que los bancos privados no prestan es la garantía.
- b) Proceso operativo ineficiente.
- c) Utilización exclusiva del sistema bancario olvidando otros canales posibles.
- d) Utilización exclusiva de prestatarios individuales.
- e) Presión a los bancos privados del sistema para que participen en el programa.
- f) Poco interés de los bancos privados del sistema que participaron en parte por complacencia.
- g) Propaganda demográfica del gobierno y Banco Central.
- h) Participación de vendedores de equipo y maquinaria en estimular y tramitar proyectos para vender equipo.
- i) Falta de criterio de selección de los usuarios.
- j) Falta de interés en el cobro de los morosos, lo que lleva a altas pérdidas.
- k) Desviación de los créditos a actividades comerciales.
- l) Falta de supervisión y seguimiento de los usuarios.
- m) Concentración de usuarios en la ciudad de Guatemala.
- n) Participación de políticos y funcionarios en informal recomendación de los usuarios y complacencia de los bancos.
- o) Utilización de la metodología normal con sectores que necesitan enfoques “su-géneris”.

5.2 RESULTADOS DE UN PROGRAMA PILOTO. LA FUNDA- CION DEL CENTAVO.

La exitosa experiencia de la Fundación del Centavo (Fundación Guatemalteca para el Desarrollo) que con el criterio de proporcionar préstamos a grupos campesinos organizados, con la garantía solidaria y mancomunada de los mismos, había logrado hasta 1973, beneficiar a 15,826 personas con préstamos promedio individualizados de Q.51.93 y por grupos organizados de Q.2,091.47. La recuperación normal es mayor del 97o/o y sus últimas carteras demuestran una mora a 90 días menor del 2o/o.

La demanda crediticia que la Fundación tenía en los primeros cuatro meses de 1974 era de Q.720,887.51 para financiar 95 grupos que asocian a 5247 personas.

Existe también una experiencia similar de la Federación de cooperativas de ahorro y crédito, FENACOAC, que merece tomarse en consideración.

A continuación se resume la actividad, marco conceptual y operacional de la Fundación del Centavo.

5.2.1 Síntesis del marco conceptual y operacional del programa de la Fundación del Centavo.

5.2.1.1 Aspectos generales:

La Fundación del Centavo es una institución privada, no lucrativa apolítica y no sectaria, con personería jurídica propia. Su programa principal de trabajo es el de financiamiento de proyectos productivos y de mejoramiento para grupos del área rural.

5.2.1.2. Objetivos.

- a) Procurar la integración de las comunidades rurales a la vida económica y cívica de la nación.
- b) Fomentar el sentido ciudadano, comunitario y cooperativo, como medio de superación material y espiritual.
- c) Enseñar prácticamente el uso de crédito a las comunidades rurales.
- d) Procurar el aumento de los ingresos de los beneficiarios
- e) Impulsar la productividad agrícola y pecuaria.
- f) Estimular el sentido artesanal de las distintas comunidades.

5.2.1.3 Historia Financiera:

a) **Número de Préstamos Otorgados:**

La Fundación del Centavo ha otorgado 393 préstamos hasta 1973, para realizar proyectos rurales de distinta índole, los cuales ascienden a la cantidad acumulativa de Q 821,949. El préstamo promedio por grupo es de Q.2,091.47.

b) **Detalle de los Préstamos Otorgados:**

Cuadro No. 10
CARTERA ACUMULADA DE PRESTAMOS
OTORGADOS POR LA FUNDACION DEL CENTAVO
AL AÑO 1973 POR DESTINO, MONTO Y
No. DE BENEFICIARIOS

No. de Prestamos	Propósitos o destino	Monto por propósito	No. de Beneficiarios
393		Q.821,949	15,826
196	Insumos Agrícolas	326,502	7,086
7	Mecanización agrícola	17,606	224
5	Arrendamiento de tierra	2,442	160
9	Compra de Tierra	82,106	341
6	Comercialización	18,443	216
22	Cultivos completos	74,148	826
14	Tiendas de consumo	22,603	357
5	Artesanías	31,165	260
3	Instalación de luz eléctrica	5,996	968
12	Introducción de agua potable	13,399	2,258
12	Construcción escuelas	10,899	202
19	Clínicas rurales	54,425	30
37	Equipo educativo	5,514	1,320
17	Compra vehículos y maquinaria agrícola	89,192	513
8	Compra ganado	12,756	59
21	Otros	24,753	1,006

c) **Asistencia Técnica:**

La Fundación del Centavo no proporciona una asistencia técnica directa a los grupos o personas prestatarias, y cuando esta es necesaria se cuenta con la colaboración de los Fiduciarios que le dan en forma gratuita, habiendo dentro de ellos representantes de la banca, comercio, industria y agricultura. La Fundación tiene un sistema de supervisión y apoyo administrativo a los grupos, a través del trabajo de un supervisor por aproximadamente cada 30 préstamos, lo cual tiene un costo de 60/o que sumado a 30/o de pérdidas y 60/o de administración indirecta da un costo aproximadamente de 150/o del préstamo original para costos de administración.

d) **Mora de la Cartera:**

La mora de 90 días de la Fundación del Centavo de una cartera controlada, a marzo de 1974 era de 2.70/o, la que es menor que la mora en los Bancos del sistema, que en el año 1972 tenían una cartera vencida de 10.20/o que equivalen a 24.467.8 millones de quetzales, sobre una cartera de 239.777.4 millones de quetzales

6. NECESIDAD DE DEMOCRATIZAR EL CREDITO PARA QUE LLEGUE A SECTORES PRODUCTIVOS MARGINADOS.

- 6.1. **JUSTIFICACION:** El crédito no llega a los sectores productivos marginados pues no existe el mecanismo legal y operacional para el traslado de fondos del enorme capital "bloqueado" en los Bancos del Sistema y el Banco de Guatemala, hacia otros sectores.

Aunque es obvio que existe necesidad de llevar crédito a los sectores productivos marginales, se resumen aquí las razones que hacen urgente la decisión para crear los mecanismos necesarios para ello. Estas son:

- a) Que el apoyo a los sectores de menos ingresos para mejorar su producción, es una de las medidas que estimula la redistribución del ingreso nacional y mejora el ingreso de los grupos marginados que es de Q 73.00 per capita al año de promedio para el 50o/o de la población como se nota en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 11
REPUBLICA DE GUATEMALA
DISTRIBUCION DEL INGRESO POR ESTRATOS DE POBLACION

ESTRATO	o/o POBLACION	o/o INGRESO	INGRESO PER CAPITA
Bajo	50	13	Q 73
Mediano	30	24	228
Alto	15	28	543
Muy Alto	5	35	2,023

Fuente: Grupo asesor de FAO para la Integración centroamericana, volumen II, marco Cuantitativo parte c Distribución del Ingreso global y agrícola. Tomado de "Factores socio-económicos"(16)

- b) Es obvio que un mayor ingreso a los productores marginados los capacitará y transformará de consumidores potenciales a consumidores reales, rompiendo favorablemente la estructura de la circulación de bienes y servicios y el ingreso generado.
- c) Que en un momento de desajuste económico e inflación, es conveniente que se estimule el crédito productivo y aquel que capitalice el país, retirando fondos que puedan utilizarse con otros fines.
- d) Que los sectores marginados, son los únicos que tienen suficientes proyectos productivos para utilizar los fondos bloqueados en el Sistema Bancario.
- e) Que es justo apoyar a los sectores que tradicionalmente han sido marginados.
- f) Que el crecimiento que ha tenido la producción de granos

básicos ha sido relativamente bajo, porque los cultivadores tradicionales de los mismos han sido los pequeños productores, sin acceso a crédito.

- g) Que la actividad agropecuaria y artesanal es la única que puede absorber a corto plazo una gran parte de la mano de obra desocupada y sub-empleada en las áreas de minifundistas.
- h) Que un programa de crédito al área rural, detendría momentáneamente parte del alto porcentaje de éxodo de campesinos a las ciudades y posteriormente la neutralizaría, al integrarse el crédito a programas de organización campesina empresarial, estímulo de agro-industria; creación de complejos agro-industriales, mejoramiento de la comunidad rural, infraestructura y riego, modificaciones en tenencia de la tierra, etc
- i) Que estimularía, al darse bajo ciertas condiciones, que se proponen, la organización de empresas campesinas de autogestión que llegarían a iniciar y operar agro-industrias, centrales de mercadeo, etc. como se propone en el tema II.
- j) Que el acceso al crédito a estos grupos y su aumento de ingresos ampliaría el mercado para la industria nacional.
- k) Que la eficiencia marginal del capital es mucho mas elevada en los sectores marginados, sub-empleados, pues la mano de obra que se pone a disposición del capital proporcionado por el crédito produce un efecto multiplicador. Se estima una rentabilidad mayor del 100o/o en créditos productivos menores de Q.250 00 a minifundistas.
- l) El crédito debe ser un instrumento para estimular la asociación de campesinos y la formación de empresas campesinas.
- m) Que se simprimiría un efecto multiplicado favorable al desarrollo ordenado de la economía con una proyección social que se hace indispensable.

6.2. SECTORES BENEFICIARIOS POTENCIALES:

Los sectores beneficiarios potenciales son los que hasta el momento han estado marginados del crédito bancario, sujetos al crédito usurero, o dependiendo, un pequeño sector del crédito que les proporcionará las Federaciones de Cooperativas o la Fundación del Centavo. Este sector estaría compuesto por:

a)	Trabajadores sin tierra	175,000 cabezas de familia
b)	Minifundistas con fincas menores de 5 manzanas: (Incluye 85,000 microfincas, menores de 1 manzana)	313,000 cabezas de familia
c)	Trabajadores urbanos con ingresos menores de Q.100,000 al mes (aproximado)	<u>170,000 cabezas de familia</u>

TOTAL: 658,000 cabezas de familia

Es decir que habría un mercado potencial de 658,000 cabezas de familia que no se han beneficiado del crédito bancario.

De los usuarios potenciales, se estima que solo un porcentaje pequeño estaría en condiciones de solicitar y obtener un crédito dentro de un programa como el propuesto ya que para obtenerlo deberán cumplir con una serie de requisitos.

6.3 REQUISITOS Y CRITERIOS PARA CONCESION DE CREDITOS

- a) Para préstamos individuales en las áreas urbanas o esporádicamente en áreas rurales, estar dentro de ciertos límites de edad, que podrían ser 18-55 años, además de tener 2 fiadores aceptables.
- b) Para préstamos colectivos, especialmente en el área rural, pertenecer a un grupo organizado, en el cual todos respondieran por el crédito en forma mancomunada y solidaria. (Ver capítulo 8).
- c) Tener un proyecto, autofinanciable y factible.
- d) Contar con capacidad técnica o asistencia para desarrollarlo.
- e) Tener capacidad administrativa.
- f) Ser de reconocida honorabilidad si es individual o un grupo bien estructurado y con liderazgo adecuado.

Por otro lado la aprobación del crédito estará limitada por:

- a) Los destinos y montos aprobados por la autoridad encargada de dictar la política de crédito.
- b) Los requisitos y criterios de selección de beneficiarios y de proyectos.
- c) La capacidad operacional para utilizar los recursos.
- d) El monto de los recursos que se destinen a un programa de esta naturaleza.

6.4 MONTO NECESARIO Y DESTINO PROBABLE DE LOS CREDITOS.

A base de lo indicado anteriormente y a la conveniencia de que

un programa de democratización del crédito se inicie modestamente, para así ir tomando experiencia, podría calcularse un monto teórico para 3 años con el que se puede iniciar un programa a base de considerar como meta, atender el 20o/o de los beneficiarios potenciales y tomando como monto de préstamo para cada individuo, el promedio de préstamos de los promedios de Fundación del Centavo y FENACOAC que asciende a Q 250.00 por usuario.

Número de beneficiarios en 3 años a base de 20o/o de los beneficiarios potenciales $658,000 \times \frac{20}{100} = 131,600$ personas

Monto necesario
Q 250 X 131,600 personas = 32.900,000.00

DESTINOS PROBABLES DE LOS CREDITOS:

Los destinos de los créditos concedidos a sectores marginales podrían ser:

CREDITOS RURALES	Productivos	Compra de tierra Agrícolas Artesanales Ganaderos Pequeña industria
	Sociales	Vivienda y mejoramiento Comunal
CREDITOS URBANOS	Productivos	Pequeña Industria Comercio Artesanía
	Sociales	Vivienda Sitios Urbanizados

7. **PROPUESTAS PARA UN PROGRAMA DE POPULARIZACION DEL CREDITO.** Se proponen varias alternativas o mecanismos que pudieran complementarse entre sí, ellos son:

7.1 **ALTERNATIVA I: "REDESCUENTO A ENTIDADES FINANCIERAS CALIFICADOS".**

Con el objeto de lograr el desarrollo económico y social acelerado debe reformarse las leyes bancarias del país, en consonancia con los lineamientos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Este cambio debe servir para que pueda concederse crédito directo, descuentos y redescuentos a las entidades financieras calificadas por el propio Banco de Guatemala.

Lo anterior vendría a fortalecer las estructuras que ya se han organizado para atender a los pequeños campesinos, como son la Fundación del Centavo y las Federaciones de Cooperativas.

Al modificar la ley de Bancos, debe modificarse también la Ley Orgánica del Banco de Guatemala para permitir una relación directa del Banco de Guatemala con esas entidades financieras calificadas y así sentar las bases de un sistema de crédito a campesinos marginales que sea realmente operativo. En otros países es usual un sistema como el propuesto.

Dejar solamente en manos del Sistema Bancario el crédito a campesinos, es dejarlo en manos de los intermediarios tradicionales cuya estructura y objetivos no les permite y no les interesa, atender las necesidades de este sector.

Por las anteriores consideraciones, es necesario que sea modificado el artículo 2o. del Decreto 315, proponiéndose que el mismo quede en la siguiente forma:

Artículo 2o.: "Las compañías de seguros, las sociedades mutualistas y las entidades que reciban depósitos únicamente de sus asociados o accionistas o capten recursos para orientarlo a la producción, tales como las cooperativas de ahorro y crédito y las Fundaciones que promueven el desarrollo, quedan exceptuadas de las disposiciones de esta ley y se regirán por leyes especiales. Sin embargo, el Banco de Guatemala puede concederles a éstas últimas, crédito directo, descuentos y re-descuentos, previa anuencia de la Junta Monetaria y bajo la condición de sujetarse a la vigilancia y fiscalización de la Superintendencia de Bancos, quien en todo caso, tiene facultades para exigir la presentación de las informaciones periódicas u ocasionales que requiera"

En consonancia a la modificación anterior, deberán ampliarse el Artículo 85 del Decreto 215, "Ley Orgánica del Banco de Guatemala" para incluir a estas instituciones mencionadas como sujetos de operaciones con la Banca Central.

7.2 ALTERNATIVA II: REASEGURO DEL CREDITO CONCEDIDO AL SECTOR MARGINADO:

Debe ser una política complementaria a la propuesta en la Alternativa I y cuyo objetivo es crear los instrumentos necesarios para que los grupos o en algunos casos personas individuales, que tengan proyectos factibles y capacidad administrativa puedan optar por un crédito, el cual provendría de los fondos "Bloqueados" en el Sistema Bancario.

Este crédito estaría dado con criterios y condiciones, que estimularían la organización campesina y la creación de empresas de autogestión al nivel más bajo, así como su participación en Federaciones y organizaciones de segundo grado

Para implementar un programa a estos sectores el gobierno de la República, deberá, además de estructurar y apoyar el Fondo Fiduciario que maneja BANDESA, emitir una ley que proporcione el marco legal del programa o indique la forma de constituir un "Fondo de garantía para la popularización del crédito", el cual deberá ser depositado en el Banco de Guatemala, quien calificará y aceptará los créditos de los bancos del sistema y las "Instituciones financieras calificadas" y emitirá las garantías correspondientes. Además como se expone en otra parte, deberá crearse el "Fondo de re-descuento para créditos de beneficio social". Los créditos de este tipo no estarán sujetos a las condiciones, criterios y requisitos normales bancarios de crédito, sino sujetos a una operación especial como se indicara en la ley respectiva.

La garantía del Banco de Guatemala cubrirá hasta el 85o/o de la pérdida del préstamo (saldo de capital mas intereses en el momento de la solicitud de cobro) pero no podrá pagarse a un banco o "Entidad financiera calificada" más del 25o/o del saldo más alto de su "Cartera Garantizada" en el año en que se concedió el préstamo.

Esto tiene por objeto que los Bancos y Entidades prestatarios calificadas, corran parte del riesgo del crédito.

La relación directa del Banco de Guatemala, podrá ser con los Bancos del Sistema o las Entidades Financieras Calificadas.

No es conveniente dejar totalmente el programa en manos del Sistema Bancario, porque este programa necesita una operación suigénis, pues se trabaja con personas que siempre han estado marginadas y en el cual, la relación personal con el prestamista y la rapidez y flexibilidad de respuesta es esencial. Además es previsible que los bancos lo utilizaran principalmente para créditos en áreas urbanas, y en operaciones de poco riesgo con montos mayores de Q.500 por persona.

Por consiguiente se propone que se acepte, además de los Bancos, a otras entidades financieras, previamente calificadas por el Banco

de Guatemala. Dentro de ellos podría estar la Fundación del Centavo, la Federación nacional de cooperativas de ahorro y crédito, Federación de cooperativas de café, otras fundaciones, federaciones e instituciones que el Banco califique y acepte.

La Junta Monetaria deberá aceptar con base en el Artículo 2o. del Decreto 315 modificado, que las entidades financieras calificadas aunque no sean Bancos puedan obtener créditos, descuentos y re-descuentos en la Banca Central, debido al sistema de operación Financiera que se propone.

Además se debe apoyar y reestructurar el Fondo Fiduciario del Banco de Desarrollo Agrícola (BANDESA).

7.2.1 Operación Financiera del reaseguro propuesto.

- 1) Los Bancos y Entidades Financieras calificadas podrán dar préstamos bajo este programa, de sus propios recursos, cobrando a los usuarios, un interés máximo de 12o/o anual sobre saldos firmando para ello los documentos que se indiquen en el reglamento respectivo.
- 2) Los Bancos y Entidades Financieras calificadas pedirán al Banco de Guatemala la emisión de la garantía de reaseguro correspondiente, la cual deberá ser emitida en un máximo de 72 horas.
- 3) Los Bancos y Entidades Financieras calificadas podrán pedir al Banco de Guatemala, después de la emisión de la garantía, el redescuento correspondiente por el 100o/o de los Fondos prestados. El Banco de Guatemala al aprobar la política cambiaria monetaria y crediticia al año, asignará una cantidad para estos redescuentos, los cuales devengarán un interés del 2o/o anual sobre saldos. Se dará preferencia para el redescuento a las "Entidades Financieras Calificadas".
- 4) La cantidad asignada por el Banco de Guatemala, para estos redescuentos, aportes provenientes de las ganancias del Banco de Guatemala, préstamos internacionales y otros aportes, constituirán un fondo permanente denominado "Fondo de Redescuentos para créditos de beneficio social" que se expone posteriormente.

7.3 ALTERNATIVA III: FIDEICOMISÓS ESPECIALES:

El movimiento cooperativo federado en 9 organizaciones de segundo grado y las pre-empresas campesinas organizadas en pequeños grupos y asociaciones, que son atendidos principalmente por la Fundación del Centavo, conforman el grupo prioritario de demanda potencial de crédito, la cual está insatisfecha a causa de la inflexibilidad de la Ley Bancaria y Ley Orgánica del Banco de Guatemala que impide al Sistema Bancario concederles crédito a mediano y largo plazo y debido a que no

existe asistencia financiera directa de la Banca Central o del Estado a este sector.

En el año 1972/1973 debido a apoyo de los ministerios de Agricultura, Finanzas, Consejo de Planificación Económica y Misión A.I.D., se ha logrado cierto financiamiento por parte de BANDESA para dos Federaciones de Cooperativas y la Fundación del Centavo, a través de fideicomisos específicos.

La Ley de Bancos indica que el Sistema Bancario, es el único que puede operar fideicomisos. Sin embargo fuera de 2 fideicomisos específicos en BANDESA, colocados por el Gobierno de la República para el movimiento cooperativo y Fundaciones de Desarrollo, no existen otros casos en que este mecanismo haya sido utilizado.

Por lo anterior se propone la autorización para creación de fideicomisos específicos, procedentes de fondos del gobierno o de organismos internacionales, a través del Gobierno de la República, en las Federaciones Cooperativas y Fundaciones de Desarrollo.

7.4 **ALTERNATIVA IV: BANCO DE LAS EMPRESAS DE INTERES SOCIAL.**

Como la creación de un Banco solo puede establecerse a través de la organización de una Sociedad Anónima y está sujeto a aportes de un mínimo de capital, se estima que es factible la emisión de una disposición legal para el establecimiento del "Banco de las Empresas de interés social" con base en un aporte del Estado y la participación de las Fundaciones de Desarrollo y Federaciones de Cooperativas quienes aportarían las carteras ya generadas de sus propios recursos.

7.5 **ALTERNATIVA V: ASIMILACION DE ENTIDADES INTERMEDIAS A BANCOS COMERCIALES, HIPOTECARIOS Y DE DESARROLLO.**

Consiste en la asimilación de las Federaciones de Cooperativas y Fundaciones de Desarrollo separada o conjuntamente a Bancos Comerciales, Hipotecario y de Desarrollo, debidamente regulado por la Junta Monetaria, pero dejándoles flexibilidad en su operación, limitándoles en la captación de recursos pero únicamente en lo referente al depósito monetario por las características especiales del cheque que se gira sobre tales depósitos dada su consideración de un medio de pago e integrante del medio circulante.

7.6 **OTROS MECANISMOS PARA MEJORAR EL CREDITO A LOS MARGINADOS.**

Estas medidas son complementarias a las alternativas propuestas anteriormente y se resumen en:

- a) Sistema de Redistribución voluntaria de tierra.

- b) Fondo de Desarrollo Ganadero.
- c) Crédito en los mercados y pequeños comerciantes.
- d) Créditos para participar en los beneficios de la empresa.
- e) Captación de ahorro rural.

Estos mecanismos son explicados y discutidos a continuación.

7.6.1 Sistema de Redistribución Voluntaria de Tierra:

Ampliamente explicado en el trabajo referente a “Alternativas para modificar la estructura agraria de Guatemala o Redistribuir su producto” (Tema III).

Podría sustituirse por un sistema directo de préstamo para compra de tierra, asignando esta función a una entidad específica o creando un fondo de garantías para adquisición de tierras.

7.6.2 Fondo de Desarrollo Ganadero:

En 1973 fueron sacrificadas 58,000 hembras de ganado vacuno en los rastros del país; más del 30o/o de ellas estaban preñadas y la mayoría en condiciones fisiológicas normales. La disminución del hato de vientres, constituye una calamidad económica nacional, en el momento en que se preveen buenos precios para la carne.

Es obvio que las hembras sanas sacrificadas pudieron ser absorbidas por campesinos y agricultores que tenían suficiente pasto. Sólo los parcelamiento agrarios pudieron absorber según mis estimaciones, 7,000 hembras, sin afectar la siembra de granos básicos. Lo que falta es un mecanismo para el traslado de estos animales a los usuarios potenciales. Ese mecanismo ha sido probado experimentalmente con éxito por la Fundación del Centavo en el Parcelamiento La Máquina. El mismo se expone en un anexo.* Se podría ampliar para ganado bovino y porcino.

7.6.3 Créditos en los mercados y a pequeños comerciantes:

La usura está en disminución en el área rural, pero se mantiene solidamente en el área urbana, principalmente en los mercados de la ciudad de Guatemala, lo que incide en elevar el precio de los productos de primera necesidad.

El producto primario en el campo vende a un primer intermediario o camionero que traslada el producto a la terminal de Mayoreo de la ciudad de Guatemala, en este lugar hay un segundo intermediario que en pick-up o carreta traslada el producto a los 20 mercados de la ciudad de Guatemala y allí un tercer intermediario, llamado “Regatona” “locataria” o “pequeño vendedor” compra el producto para venderlo al menudeo.

(*) Anexo 6.

Todo el proceso ha incidido en el aumento de los precios, el cual se agrava por el hecho de que este "pequeño vendedor" no cuenta con el capital para comprar los artículos y por eso solicita préstamos a los prestamistas organizados que se especializan en estas operaciones.

Los préstamos van desde Q 50 a Q 100 y a 90-100 días plazo con interés que oscila entre el 10o/o y el 30% mensual con la modalidad de que el pago es diario de Q 1.00 a Q 1.50, lo cual aumenta el o/o del interés realmente pagado. La solución a este problema sería:

- a) Abrir una agencia de créditos en los mercados para:
 - Conceder préstamos con la misma modalidad, con interés más bajo.
 - Conceder préstamos con intereses más bajos y a plazos más largos, con el objeto de que el prestatario pueda reinvertir.
 - Conceder préstamos con la modalidad actual, pero los intereses devengados pasarán a formar parte de un fondo de ahorro individual, del cual los prestatarios podrán disponer cuando ya tengan en su haber algún pequeño capital.
- b) Formar organizaciones de prestatarios con el objeto que sea quien administre un fondo común de préstamos, recibido de un banco u otra entidad.

7.6.4 Crédito para participación de los trabajadores en los Beneficios de las empresas:

Como se indica en el tema III, en una empresa para llegar a lograr la producción de bienes y servicios debe combinarse la gestión gerencial, el capital y la técnica con la fuerza laboral. Esta última generalmente sólo tiene empleo, no participa en la gestión. No posee capital ni participa en la distribución de utilidades y por consiguiente tiene escaso poder, pues el mismo está ligado principalmente a la propiedad de los medios económicos. Podría llegar a tener poder a través de la organización de los empleados de una empresa en sindicatos o a través de la participación en la empresa, y por consiguiente, en la gestión y distribución de utilidades.

Teóricamente la participación de los trabajadores en la gestión y utilidades de la empresa, disminuiría la contradicción patrono-trabajador y crearía una relación más justa y ecuánime. En la práctica posiblemente los propietarios de los medios de producción no estarían anuentes a la participación de los trabajadores en la gestión de la empresa, aunque posiblemente tengan poca oposición a la participación del trabajador en los excedentes o utilidades si participan como accionistas de la empresa.

La participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa podría lograrse a través de una legislación obligatoria o por un mecanismo de crédito que estimule esta participación.

Habría que reconocer como principio que es conveniente la participación de los trabajadores en la propiedad de la empresa y para ello sería conveniente estimular la reestructuración de empresas dentro del mecanismo que se expone. La idea del crédito para participación en la empresa se basa en que los trabajadores carentes de ahorro y de capital podrían obtener un crédito para la adquisición de acciones o participación en las empresas en donde trabajan ya sea individualmente o en grupo, y que ese crédito se pague con los dividendos que esa misma inversión produzca.

El sistema funcionaría así: A través del Banco de los Trabajadores, del organismos responsable del tercer sector de la economía que se presenta en el tema II, u otra entidad financiera, se abriría una línea de crédito a bajo interés y largo plazo que podría provenir del fondo obligado de retención para pago de la indemnización universal a que están obligadas las empresas. Estas líneas de crédito serían específicamente para que los trabajadores compren un porcentaje de la empresa. El crédito tendría como garantía la participación en la empresa y sería inversión.

Para estimular a los empresarios que acepten a los trabajadores como participantes en la empresa, podría modificarse el impuesto sobre la renta, dándoles ciertas ventajas en el pago de impuestos a aquellas empresas que den participación a su trabajador en más del 30o/o del capital total de la empresa.

El sistema funcionaría en la forma en que se presenta en el siguiente esquema.

7.6.4.1 Esquema del mecanismo de participación de los trabajadores como accionistas de la empresa.

EMPRESA

(4) Compra de Acciones
Devuelven dividendos

ACCIONISTA

(1) Relación inicial de Empleados

(3) Los Trabajadores se convierten en Accionistas

(5) Los trabajadores
Accionistas pagan a la entidad financiera

TRABAJADORES

(2) Préstamos para participación en la Empresa

BANCO O
LINEA DE CREDITO

8. PROPUESTA DE LOS CRITERIOS Y NORMAS OPERATIVAS DE CREDITO PARA SECTORES MARGINADOS.

8.1 CRITERIO DE BENEFICIO:

Las solicitudes se atenderán en el siguiente orden de preferencia:

- a) Los proyectos productivos rentables.
- b) Los que tiendan a mejorar las condiciones de salud.
- c) Los que tiendan a mejorar la educación.
- d) Los que impliquen una mayor importación social y educativa.
- e) Los presentados por grupos organizados.
- f) Otros.

8.2 CRITERIO DE EVALUACION:

- a) La preparación, conformación, responsabilidad, organización y grado de madurez del grupo y sus líderes.
- b) La posibilidad de recuperación.
- c) El monto del préstamo.
- d) Aporte de la comunidad, ya sea en efectivo, materiales y/o trabajo.
- e) La asistencia técnica de instituciones del sector público agrícola o de agencias externas de ayuda.

La posibilidad de recuperación abarca el enfoque central del préstamo. El compromiso que el grupo adquiere, lo responsabiliza en forma positiva. La garantía básica más importante es la buena organización y formación del grupo mismo.

Si se financia un terreno o construcción, se podría pedir hipotecas; si se compra maquinaria se solicitará garantía sobre la misma.

8.3 CONDICIONES PARA OTORGAR PRESTAMOS ESPECIALMENTE A AREAS RURALES:

- a) De preferencia a áreas rurales de razonable acceso.
- b) Los beneficiarios deben ser grupos o cooperativas con un mínimo de diez (10) personas. En ciertas condiciones se darán préstamos a menor número o préstamos individuales.
- c) Antes de otorgar un préstamo, un promotor de proyectos visita la comunidad y sostiene reuniones con la directiva y el resto de solicitantes. Se avalúa la organización y calidad humana del grupo.
- d) En cualquier proyecto es necesario llevar a cabo estudios de costos y rentabilidad proyectada, y cuando el caso lo amerite, de factibilidad y/o mercadeo.

- e) Los préstamos no deberán sobrepasar la suma de Q 3,000 por persona. Se admitirán casos excepcionales por la capacidad y experiencia del grupo.
- f) El plazo para amortizar los préstamos, en la mayoría de los casos, no debe exceder los cinco años, excepto en proyectos agrícolas, de compra de tierras o industriales cuyo plan de factibilidad así lo aconseje.
- g) Los pagos deben ser mensuales. El período de gracia, de un año. Para proyectos agrícolas el período de gracia se ajusta a la primera cosecha o época del rendimiento.

8.4 CONDICIONES PARA OTORGAR PRESTAMOS A AREAS URBANAS:

- a) Se aplican las condiciones de la "b" a "g" de los créditos rurales.
- b) Los beneficiarios podrán ser personas individuales o grupos organizados.

8.5 PROCEDIMIENTOS PARA OTORGAR PRESTAMOS.

- a) El préstamo debe ser solicitado por iniciativa de la comunidad, grupo o persona.
- b) Si el proyecto parece factible, se fijará la fecha para una visita a fin de reunirse con la directiva del grupo y con todos sus miembros.
- c) Terminada la evaluación humana y el análisis técnico inicial se dará a la comunidad el formulario de solicitud que será presentado con una lista que contenga las firmas o huellas digitales de todos los interesados.
- d) Al presentar el proyecto para su aprobación se preparará un breve resumen del proyecto y todos los documentos de estudio estarán disponibles en la reunión del Comité de Créditos en que la solicitud sea considerada.

8.6 ASISTENCIA TECNICA Y ADMINISTRATIVA:

Las entidades gubernamentales, autónomas y semi-autónomas tendrán obligación de dar preferencia, al proporcionar asistencia técnica o administrativa, a los usuarios de este crédito.

Los grupos campesinos organizados en empresas de autogestión podrán recibir además subsidios del "Fondo de Desarrollo Rural" que se expone en otra parte del trabajo.

Deberá haber un promotor o supervisor por un número no mayor de 50 préstamos.

9. DISPONIBILIDAD DE RECURSOS. Y ASISTENCIA TECNICA.

Los recursos necesarios para el programa de "Crédito al Sector rural y marginado" deberán provenir:

- a) De los Bancos y Entidades Financieras Calificadas:
 - 1) De sus recursos a) Propios
 b) Depósitos
 - 2) De préstamos externos.
 - 3) Del capital y Reservas de Capital.
- b) De adelantos y redescuento de la Banca Central.
- c) Fondo especial de redescuento para Desarrollo Social.
- d) Fondos de fideicomisos especiales del Gobierno.

9.1 DE LOS BANCOS Y ENTIDADES FINANCIERAS CALIFICADAS.

9.1.1 De sus recursos.

9.11.1 **Recursos propios:** Se estima no será utilizado en este programa por los bancos, pero sí por las Entidades Financieras Calificadas como fundaciones, Federaciones de Cooperativas. Su monto es relativamente pequeño.

9.11.2 **Depósito:** Es la fuente más importante de recursos de los Bancos del Sistema, sumaban en 1972, 370 millones de dólares, con un crecimiento de alrededor de 20o/o anual. Podría utilizarse parcialmente flexibilizando la limitación de los requerimientos mínimos de capital y reservas por la garantía que ofrezca a los depositantes y acreedores las disposiciones contenidas en el Decreto Leg. 7-72 o sean las facultades de la Junta Monetaria para tomar medidas administrativas y financieras respecto a los Bancos del Sistema.

9.1.2 **De Préstamos Externos:** Si los Bancos del Sistema y especialmente las "Entidades Financieras Calificadas", pudieran obtener financiamiento "blando" de instituciones Internacionales de Crédito, seguramente lo utilizarían. El hecho de que exista una garantía contra pérdidas, hace atractivo a Instituciones Internacionales proporcionar este financiamiento, sobre todo en el momento actual, en que esas instituciones se interesan por el desarrollo Rural Integral.

Debería estudiarse además la posibilidad de proporcionar un aval o garantía del Estado o Banca Central para aquellos préstamos internacionales, convenientes al país, el cual pudiera provenir del mismo "Fondo de Garantía" o recibirse el préstamo en

fideicomiso a través del Estado.

- 9.1.3 **De Capital y Reservas de Capital:** Es una reserva obligatoria para garantizar la solvencia de los Bancos del Sistema y que está enmarcado en el Artículo 20 del Decreto 315.

Para estimular a los Bancos a dar préstamos a personas y grupos marginados, podría considerarse la posibilidad de liberalizar un pequeño porcentaje siempre que se utilice dentro de este programa, como se propuso anteriormente.

9.2 **BANCA CENTRAL, POR ADELANTOS Y REDESCUENTOS.**

En primer lugar debería aceptarse por la Junta Monetaria, como se propuso en la Alternativa I, punto 7, que dentro de este programa, serían sujetos de adelantos y redescuentos, tanto los Bancos del Sistema, como las "Entidades Financieras Calificadas" o sea fundaciones, Federaciones de Cooperativas y otras entidades que hayan sido calificadas por el Banco de Guatemala. Estos redescuentos serían a un máximo del 2 1/2 o/o anual.

9.3 **DEL FONDO ESPECIAL DE REDESCUENTOS PARA DESARROLLO SOCIAL QUE SE PROPONE:**

En segundo lugar se propone constituir un "Fondo Especial de Redescuentos para el Desarrollo Social", el cual estaría constituido por:

- 1) Fondos asignados por la Junta Monetaria dentro de la política monetaria cambiaria y crediticia para el año.
- 2) Fondos asignados por la Junta Monetaria, dentro del presupuesto normal del año y que constituiría fondos específicos.
- 3) Fondos depositados por el Gobierno de la República.
- 4) Préstamos Blandos Externos, obtenidos para este fin.
- 5) Emisión de Bonos.
- 6) Liberación para el "fondo" de un pequeño porcentaje del encaje obligatorio de los Bancos del Sistema y de las Aseguradoras.
- 7) Impuestos específicos que el Estado impusiera con este destino y los cuales podrían provenir de:
 - a) Los cultivadores grandes, mayores de 300 hectáreas de productos de exportación que no quieran sembrar un o/o de granos básicos como se contempla en la ley respectiva. Los agricultores deberían tener como alternativa a pagar por cada

hectárea no sembrada con granos básicos una cantidad que la ley indicada. Un porcentaje de esta cantidad podría ser para este programa.

- b) Un pequeño recargo o impuesto a las importaciones de productos como carne, azúcar, café, algodón, etc. Sobre todo esto se justifica en aquellos que tienen cuota (café, azúcar, carne) la cual es un "Patrimonio del País".
- 8) Fondos provenientes de una comisión extra por cambio de moneda con destino a importación de artículos suntuarios o viajes al exterior. En su defecto se podría crear un impuesto adicional por importaciones de lujo y viajes.
- 9) Un depósito anual del 50o/o de las ganancias netas del Banco de Guatemala en ese año.

9.4 FONDOS DE FIDEICOMISOS ESPECIALES DEL GOBIERNO

El Gobierno puede contratar una línea de crédito con el Banco de Guatemala —deuda interna— ya sea bonificada u otra más flexible que le permita al Estado trasladar los recursos ociosos al sector marginal por medio de fideicomisos con destinos específicos por intermedio de BANDESA, C.H.N., (el cual requeriría de una nueva reestructuración) CORFINA o las Fundaciones y Cooperativas de segundo grado, siempre que se adecúen las disposiciones legales.

9.5 PROPUESTA PARA CREAR UN CONSEJO INTER-INSTITUCIONAL PARA ASISTENCIA AL PEQUEÑO PRODUCTOR.

Basado en el concepto de que no es suficiente que haya crédito para los buenos proyectos de los grupos marginales, aunque esta se conceda en forma ágil y oportuna, sino que además es necesario la formulación de programas de asistencia técnica, obtención de insumos y comercialización, además de algunos subsidios de otro tipo que podrían necesitarse, se propone la creación de un Consejo Inter-institucional de crédito al pequeño productor, en el que participe el Banco de Guatemala un delegado de los Bancos Estatales, un delegado de los Bancos Privados, Secretaría del Consejo de Planificación Económica, un delegado por cada Federación Cooperativa, un delegado de las Fundaciones de Desarrollo, un delegado de Digesa, Indeca, Icta, etc.

Además de este Consejo Inter-institucional, a nivel nacional, se formarán juntas inter-institucionales en áreas o regiones en que se va a trabajar en conjunto con grupos organizados principalmente en producción de granos básicos, hortalizas, y frutas.

10. CAPTACION DE AHORROS

10.1 JUSTIFICACION.

Un sistema de crédito flexible y masivo para el sector productivo rural y marginal que no conllevara un sistema de captación de ahorro desde el mismo sector, podría traer un desbalance negativo en la relación captación y préstamo y obligar al Estado a entrar en apoyo con sus propios recursos de crédito al sector productivo y marginal lo cual le limitaría la inversión en otros sectores de inversión pública necesarios.

A efecto de que esto no ocurra se deberían contemplar dos nuevas alternativas de captación de ahorro, además de la propuesta en el tema III, inciso 5.4 que se refiere a la obtención de fondos para la compra venta de tierra, a través de un sistema similar al de fomento de hipotecas aseguradas en el área urbana.

La captación de ahorro del sector rural y marginal se basa en las siguientes consideraciones:

- a) Los ingresos monetarios de los grupos marginales son estacionales en mayor grado que los de otros sectores productivos y por consiguiente hay ciertas épocas de liquidez, cuyos fondos van utilizándose durante todo el año. Este dinero se guarda "bajo el colchón".
- b) El campesino marginado aunque tiene hábito de ahorro a través de mecanismos no monetarios, no conoce el sistema monetario ni el hecho de que podría ganar cierto interés por capital ocioso en efectivo.
- c) Este capital ocioso o parte del ingreso no consumido inmediatamente, debería servir para financiar parcialmente las inversiones productivas en las mismas zonas de donde proviene.
- d) Si no se emplea un sistema de ahorro estas regiones o subregiones se verán en el caso de no tener fondos para inversiones, o de contar con aquellos a través de un sistema de popularización de crédito, la fuente de la misma será de origen externo a una región principalmente proveniente del estado o de contratación de endeudamiento interno o externo y por lo consiguiente dependiente.
- e) Un campesino no puede ir a ahorrar a la agencia del banco más cercano cuando para hacer su depósito gasta tal vez más que la cantidad de ahorro que va a depositar en ese momento, por causa de la falta de agencias bancarias.

Especial atención deberá darse a la inducción del ahorro en el sector rural a través de:

1. Motivarla para que llegue a tener confianza en el ahorro.
2. Convencerla de que sus ahorros van a servir para el desarrollo local.
3. Asegurarle que no habrá pérdidas en sus depósitos.
4. Pagarles un porcentaje atractivo de interés que podría llegar inicialmente al 10/o mensual lo cual necesitaría un subsidio estatal.
5. Crear un sistema fácil para el proceso de captación de ahorro y que se haga a través de instituciones que tengan una actitud personal positiva hacia el ahorrante.
6. Dar facilidades para constituir depósitos, efectuar retiros y pago de intereses.
7. Hacer una campaña nacional de publicidad y educación.

10.2 ALTERNATIVAS PARA INSTITUCIONALIZAR SISTEMAS DE AHORRO:

10.2.1. Utilización de las entidades financieras calificadas:

Las entidades financieras calificadas para otorgar créditos al área rural y marginal de acuerdo a lo expuesto en este trabajo deberían además ser autorizadas para captar ahorro a nivel de empresas campesinas, asociaciones, cooperativas, comités, etc., ya sea de sus propios miembros o de otros vecinos de su zona de acción. Con el objeto de asegurar a los ahorrantes el retiro de sus fondos en cualquier momento que podría estar limitado por razones de falta de liquidez estructural momentánea de las entidades financieras calificadas será necesario que en similar forma que a la que asegura el Banco central al ahorrante el retiro inmediato de sus ahorros, se puede hacer con estas entidades.

Las mismas deberían estar supervisadas por la Superintendencia de Bancos en sus operaciones de captación de ahorros.

Si se adopta una actitud positiva, se mejoran los medios de promoción, se pagan incentivos altos para motivar el interés de los ahorrantes y las entidades dan un servicio eficiente, podrá estimularse a los sectores marginales a que adopten seguro que este tipo de ahorro será un factor determinante para el desarrollo de estas instituciones y un instrumento de suma importancia para impulsar el progreso de una región determinada y de los sectores productivos de la misma

Al 31 de diciembre de 1972 el número de cuentas vigentes de ahorro ascendía a 322,051, de las cuales el 76o/o corresponde a residentes del departamento de Guatemala y el 24o/o a residentes en el interior de la república. De estas últimas correspondían 99,319 a las cabeceras departamentales y municipios con agencias bancarias entre cuentas de adultos y niños.

El mercado potencial adulto en el área rural fue calculado (10) en 969,003, habiendo cuentas para adultos por 90,921 lo que indica la potencialidad que existe.

Las entidades financieras calificadas necesitarán pagar un interés del 10/o mensual un subsidio estatal que les permita la captación de ahorro y la utilización del mismo para préstamos a una tasa de interés similar a grupos productivos.

10.2.2 Ahorro Postal:

Este sistema fue propuesto en el trabajo ya mencionado y (10) pretende que las instituciones financieras vinculadas al proceso de captación de ahorro se fortalezcan en las áreas en donde ellos tienen sus agencias. El mecanismo consiste en que las oficinas de correos y telecomunicaciones sirvan como canales auxiliares, utilizadas por las mismas instituciones financieras para llevar en forma directa a la población los beneficios del ahorro.

Para ello se requiere que el Estado emita las normas legales que faculden a las oficinas postales para actuar como canales de captación de ahorro y que las instituciones fiscalizadoras del Estado establezcan mecanismos de control interno.

Como no podría usarse la libreta de ahorros se adoptaría el sistema de estampilla postal que se emitiría en varias denominaciones. Estas oficinas postales enviarían los ahorros a las instituciones financieras o a las agencias del Banco Central. El retiro de ahorros se haría solamente en las agencias o sucursales bancarias.

10.2.3 Utilización de las Agencias de las Tesorerías Municipales:

Podría crearse un sistema a través del INFOM para captar y pagar ahorros a través de las agencias municipales, en donde podrían hacerse los depósitos y retiros correspondientes. La Tesorería municipal, enviaría estos fondos a las agencias del Banco de Guatemala para su traslado respectivo al INFOM quien podría utilizarlo en un sistema de préstamos a las municipalidades de segunda y tercera categoría. Asimismo el sistema serviría para apoyar al fondo nacional de desarrollo que financiaría a las aldeas centrales con autogobierno, como se propone en el tema I.

11. DISCUSION FINAL DEL TEMA.

Es obvio que se necesita poner a disposición de los pequeños productores rurales marginados, crédito para diversos tipos de operaciones especialmente de producción y comercialización.

Es recomendable que los recursos disponibles se canalicen a través de las organizaciones Cooperativas y Empresas de interés social que están ligadas a las Federaciones Cooperativas y a las Fundaciones de Desarrollo. Esto, además de hacer llegar el crédito estimularía las organizaciones campesinas de 1o., 2o , y 3o. grado.

Algunas de las alternativas propuestas pueden ser llevadas a cabo sin necesidad de modificar el Decreto 315 (Ley de Bancos) con sólo modificar el Decreto 215 (Ley Orgánica del Banco de Guatemala) y otras pueden iniciarse por resolución de la Junta Monetaria y/o Ministerio de Finanzas.

Se podrían iniciar programas de crédito rural para los marginados inmediatamente pues hay disponibilidad de Fondos y es posible crear inmediatamente el Fondo Especial de Redescuentos para Desarrollo Social, propuesto en el punto 9.3.

El crédito debe ir acompañado de una coordinación inter-institucional, con el objeto de que los grupos que reciban fondos tengan asegurada la asistencia técnica, insumos y comercialización de sus productos.

F) CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES FINALES.

Aunque para una mejor comprensión, los problemas fundamentales y las medidas de política rural necesarias para corregirlas fueron presentadas separadamente, en los 4 temas desarrollados, su estudio de antecedentes, coyunturas y alternativas de superarlos fue efectuándose en forma conjunta y gradual, tratando de ir encontrando las diversas soluciones posibles y señalando aquellas que respondan a la realidad nacional y que tengan viabilidad política.

En todos los temas se van dando recomendaciones de alternativas viables, de acuerdo a conclusiones de los antecedentes y realidades expuestas, que puedan ser objeto de estudios y análisis más profundos y que sirvan de material de discusión para la toma de decisiones políticas, recogiendo aquellas más adecuadas, para la situación de ese momento. Por esta razón se darán aquí solamente conclusiones y recomendaciones generales que se sintetizan a continuación:

CONCLUSIONES: Los problemas principales de Guatemala, son:

-La falta de participación de la población en los diferentes programas de desarrollo.

-La política fragmentaria y poca integración de la acción gubernamental a todos los niveles.

-La incipiente organización de la población.

-La falta de instrumentos legales que estimulen a los afectados a la resolución de sus problemas y los apoyen.

-La falta de un criterio empresarial en el campo.

-La inadecuada distribución de la tierra y su producto.

-La falta de una tecnología adaptada a las condiciones locales.

-La incapacidad del estado en la transferencia de tecnología a nivel rural.

-La falta de crédito y asistencia a los campesinos con menos recursos, marginados del Plan Nacional de Desarrollo 1970-75.

-La no transformación de los productos agrícolas, por falta de agro-industrias.

-Los inadecuados instrumentos de comercialización.

-La no utilización de los recursos humanos que laboran en el área rural.

-La falta de integración:

aldea-municipio
municipio-región
área rural-aérea urbana

—La Constitución de la República sí permite cambios a la estructura agraria, cambio político-administrativo del país, la creación de un tercer sector de la economía dentro del régimen económico-social y cambios de la política crediticia.

—Son necesarios cambios en los 4 aspectos mencionados que se recomiendan en cada tema específico.

RECOMENDACIONES:

Los problemas anteriores y la discusión posterior nos llevaron a recomendar una estrategia general en los siguientes campos:

- a) Integración orgánica del país y coordinación de la acción gubernamental.
- b) Enfoque regional y local de las acciones, con participación de la población.
- c) Creación de una organización campesina a base de agro-empresas.
- d) Redistribución de la tierra y su producto.
- e) Popularización del crédito.

Y una estrategia específica que se base en los siguientes criterios fundamentales:

—El Estado debe dirigir, orientar y/o promover la política general.

—Las organizaciones estatales, descentralizadas o privadas y la población organizada deben ejecutar y/o participar en el plan o tomar iniciativas dentro de la política general.

—Las acciones deben ser integradas, integrales, coordinadas y llegar a todos los niveles, pues existe una interdependencia entre los elementos y componentes de las acciones requeridas.

—La población, los afectados, interesados o sus órganos de expresión deben participar en todas las etapas.

—Debe estimularse la organización campesina y marginal con fines de creación de grupos de desarrollo y mejoramiento, grupos de interés, grupos de presión y especialmente empresas de producción de interés social.

—Debe redistribuirse el ingreso nacional y/o los medios de producción ya sea monetariamente o mejorando la "calidad de la vida".

—Debe mejorarse la productividad, producción y eficiencia.

—Debe estimularse la transformación de materias primas del país para darles un valor agregado.

—Debe aprovecharse de todos los maestros rurales, agentes del

sector público agrícola, otros funcionarios, líderes voluntarios y de agencias privadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

—Debe producirse materias primas para la exportación y las industrias con el objeto de obtener el ingreso de divisas necesarias.

—Debe ampliarse y/o crearse oportunidades de empleo.

—Debe aprovecharse racionalmente los recursos naturales, evitar que sigan deteriorándose y /o conservarlos.

—Debe estimularse el suministro de alimentos al país y la producción de excedentes.

—Debe respetarse la dignidad y voluntad de los participantes y/o afectados.

—Deben hacerse los planes dentro de las normas legales vigentes y con base en la viabilidad política.

—Debe darse en los planes y acciones un enfoque pluralista, con alternativas a las actividades y programas que se inicien.

—Debe tenderse a un enfoque regional y local debido a que cada grupo local responda a una cultura diferente, a la diversidad ecológica, económica y de distribución de medios de producción.

—Cualquier acción debe responder al interés nacional en su conjunto, por encima de intereses particulares.

Los objetivos de una política rural, deben ser coherentes con una estrategia global, que tenga como objetivos:

Políticos	Internos	Integración nacional
	Externos	Poder a los grupos marginales
		Disminuir la dependencia
Sociales		Integración de la población
		Mejora de la calidad de vida.
		Participación popular
Económicos		Crecimiento económico
		Redistribución de ingresos

ANEXO No. 1
GUATEMALA 1974. ALGUNOS DATOS
Y COMENTARIOS ACTUALIZADOS

La tasa de crecimiento del producto bruto de Guatemala entre el año 1970 y 1974, fue de alrededor del 7o/o anual, lo cual puede considerarse adecuado y se debió principalmente al aumento del valor de las exportaciones de los productos tradicionales. Sin embargo, estos ingresos no fueron redistribuidos en forma equitativa a todos los sectores, puesto que la política de salarios e imposición fiscal no fue modificada.

La balanza de pagos de los años 1970 a 1973 inclusive, fue favorable al país en alrededor de 120 millones de dólares para los 3 años, lo cual unido a cierta repatriación de capitales, aumentó la liquidez nacional y en especial la liquidez del sistema bancario como se puede notar en el tema respectivo.

Lo anterior, unido a un aumento general de los precios de los productos importados y a un considerable aumento del gasto público trajo como consecuencia cierto proceso inflacionario que se ha visto agravado, en detrimento de los grupos de menos ingresos, por un déficit en la producción de granos básicos que llegará en el año 1974, según exploraciones personales, a unos dos millones de quintales de maíz, unos 200,000 quintales de frijol y una baja en la producción de trigo de 400,000 quintales. La falta de granos básicos se deberá básicamente a una escasez de fertilizantes, principalmente para pequeños productores. Además de la escasez de fertilizantes, existe un aumento del precio de los mismos que se ha triplicado, en parte por el aumento del precio internacional y en parte por las maniobras de los intermediarios del producto. Esto traerá, además de escasez, un alto costo de producción.

Existe un elemento contradictorio entre lo que son los deseos de la población urbana del país que desea comprar productos a bajo precio y la realidad del productor rural, que necesita para sobrevivir, recibir los precios justos por su producto. Por ello una definición por parte del Gobierno sobre precios de los productos básicos es fundamental y debe ser adecuada en beneficio del producto rural, aunque tenga que subsidiarse, si es necesario, al consumidor de bajos ingresos de la ciudad.

Estos subsidios que el Gobierno necesita dar por razones coyunturales y políticas, unido a subsidios como el de la Empresa Eléctrica, a un aumento en los costos por compra de combustibles que posiblemente superara los 70 millones de quetzales y a una necesaria importación de granos básicos, traerá para el año 1974, dos fenómenos que tendrán incidencia económica, social y política en el país como son: a) un déficit importante en la balanza de pagos; y b) un déficit en la ejecución del presupuesto nacional que no puede medirse hasta que se conozca la política del Gobierno respecto a salarios de los empleados públicos y obra pública. Esta situación será agravada porque las medidas anti-inflacionarias, de defensa de la balanza de pagos y de

obtención de ingresos para el Gobierno, afectan a un sector del país y no atraen apoyo popular. de otros sectores.

La oferta del Presidente de la República de un aumento general de salarios antes de los 100 días desde que inicie su mandato, incidirá en el aumento general de precios..

El Gobierno podría verse ante la disyuntiva de ser más enérgico y buscar mayor apoyo de los sectores tradicionales, sin hacer cambios fundamentales y sin imponer nuevos impuestos a los que más ganan o por otro lado, abrirse a ciertos sectores populares e iniciar una acción con algunos cambios estructurales. Una posible alternativa será buscar fórmulas de integrar medidas de ambos tipos. De todas formas la situación económica podría ser grave y traer consecuencias sociales y políticas imprevisibles. .

La población económicamente activa actual del país, es de alrededor del 30o/o y la población rural alrededor del 66o/o. De la población económicamente activa en el área rural, alrededor del 45o/o está subempleada. y en algunas áreas del país no llega a los 40 días/trabajador/año, lo cual obliga a la migración temporal a otras regiones, para agenciarse los ingresos monetarios necesarios para la subsistencia. Esta población rural subempleada más la población sin empleo, no es posible absorberla en otros servicios y sectores, por lo menos en los próximos cinco años y el único sector que tendrá la posibilidad futura de crear las condiciones de pleno empleo sería el sector rural en una acción combinada de empleo para la producción y empleo en obras de infraestructura masiva a nivel de aldea y municipio.

Según encuestas (Fahsen ⁴²~~38~~) el 45.4o/o de las personas de aldeas y municipios emigran a la ciudad capital por falta de empleo y 18.8o/o por sueldos bajos, lo que indica que quieren mejorar su situación económica.

El promedio nacional de días trabajados en agricultura en 1974 fue de 92 días y en 1970 de sólo 63 días al año, es decir que la tasa de desempleo aumentó del 63o/o en 1964 al 75o/o en 1970. El promedio de trabajadores disponibles en 1964 fue de 247,124 y aumentó para 1967 a 413,990.

Según (Fahsen ⁴²~~38~~) la población urbana de 1970 en centros de 13,000 a 1.000,000 de habitantes era de 817,333. La población mixta en centros de 1,000 a 13,000 habitantes era de 714,098. Es decir que vivían en centros urbanos y mixtos 1.531, 431 personas.

El resto de la población de Guatemala o sea 3.750,306 vivían en centros menores de 1,000 habitantes o dispersos en el área rural.

Un Recuento realizado personalmente a base de la Guía Telefónica Postal (31) indica que existen en Guatemala 5,939 caseríos, 2,503 aldeas, 263 pueblos, 28 ciudades y 27 villas.

ANEXO No. 2 ESQUEMA DE ESTRATIFICACION SOCIAL DE GUATEMALA

El concepto de estratificación social implica clases sociales, múltiples estratos y a los diversos grupos que los componen. Las clases sociales están compuestas de grupos o estratos dentro de la misma sociedad que se estudia y cada clasificación viene dada, de combinar ciertos criterios para delimitar clases sociales estratos y grupos dentro de un concepto personal, que origina la estratificación que se propone.

En la sociedad "en desarrollo" como la nuestra, las clases sociales no están claramente caracterizadas y no existe en general conciencia de clase. Es por ello que es más fácil distinguir grupos particulares o sea, unidades colectivas fácilmente diferenciales.

Trataré de presentar una propuesta de estratificación social de Guatemala (cuadros adjuntos), preparado con el objetivo de tratar de comprender la sociedad en que vivimos, en función de buscar y recomendar soluciones, acciones y marco institucional, que pueda impulsar un cambio estructural sobre la base de un movimiento de integración nacional, desarrollo social y participación popular, como el que se expone en todo este trabajo.

Se asume que Guatemala es una sociedad con grupos étnicos diferenciados poco integrada y desarrollada, en que conviven un sector dominante y otro dominado, con un sector intermedio diferente de los dos antes mencionados.

Se tomó como referencia y se analizaron, antes de llegar a esta propuesta, las clasificaciones preparadas por Humberto Flores Alvarado, Edelberto Torres, Herbert y Guzmán Bockler, Richard Adams y Joaquín Noval.

Se combinó criterios de poder económico, status, poder político, etnia, conflicto de intereses y poca integración a la sociedad global, para poder preparar esta propuesta de clasificación, la cual por consiguiente conlleva un enfoque combinado. (Ver esquema "a").

De la misma se deducen las contradicciones principales que deberían servir de base para las recomendaciones, búsqueda de soluciones, acciones y marco institucional de un movimiento de integración, desarrollo social y participación popular.

Cuatro contradicciones principales reales o potenciales pueden deducirse de este esquema:

- a) Contradicción ladino-indígena
- b) Contradicción ciudad-área rural
- c) Contradicción dominante-dominado
- d) Contradicción Gobierno-pueblo

- a) **Contradicción ladino-indígena:** En este esquema, el indígena solo se ha tomado en cuenta como proletario rural y en su condición de "indígena tradicional", el cual se caracteriza por ser indígena racial y culturalmente y además en su etnia o lealdad al grupo social local al cual pertenece. Si no se dan estas tres características no se considera indígena tradicional.

Esta clasificación arbitraria se ha tomado, porque a mi juicio, y con el objetivo de preparar esta estratificación para efectos de programas de integración, participación y desarrollo, los indígenas no tradicionales, no deben de tomarse en cuenta como grupos diferenciados, sino como grupos ya integrados.

Se puede deducir que no existe contradicción ladino-indígena en la ciudad de Guatemala y centros urbanos, pero si la existe principalmente como contradicción potencial en las áreas rurales y dentro de un contexto nacional. Esta contradicción puede ser estimulada o neutralizada en el futuro, dependiendo de la actitud de los grupos de poder, de los programas de integración y desarrollo que se lleven a cabo y de ciertas medidas para dar participación popular y oportunidad a los grupos marginales del país, unido a una regionalización cuyo criterio básico, sea el de englobar a grupos étnicos similares.

- b) **Contradicción ciudad-campo:** La ciudad de Guatemala, es el centro político del país y por consiguiente, el centro de dominación política al interior y de dependencia al exterior. Las cabeceras departamentales y algunas cabeceras municipales son sub-centros de dominación política, económica y social de las áreas rurales que las circundan; en estos sub-centros viven los "notables de pueblo" que a falta de organizaciones y grupos de presión campesina, toman el papel de intermediarios entre los campesinos y los centros de poder en la capital.

Para comprender mejor esta contradicción y por conveniencia, se dividió el esquema general de estratificación social propuesto en dos subdivisiones, una urbana y otra rural. (Esquema "b")

- c) **Contradicción dominante-dominado:** En realidad el sector llamado intermedio es en gran parte, un sector que apoya inconscientemente al sector dominante. La burocracia estatal porque apoya un sistema político que beneficia al sector dominante y los agricultores, administradores de fincas, industriales y comerciantes pequeños porque ayudan a dominar al sector rural y son beneficiarios de la pobreza y falta de oportunidades del sector rural.
- d) **Contradicción Gobierno-pueblo:** El campesino siente que el Gobierno y la ley sólo están para afectarlo negativamente, que se le cobran impuestos, que se le crean obligaciones, que se le imponen sus líderes y no

ESQUEMA "A"

SECTOR DOMINANTE	SECTOR INTERMEDIO	SECTOR DOMINADO
Vive en la ciudad de Guatemala y Quezaltenango Oligarquía Burguesía (Clase alta) -Cosmopolita -Clase alta local -De servidumbre	Clase media estacionada o emergente urbana y rural. Burocracia estatal, empleados, agricultores, comerciantes e industriales medios, administradores de fincas y notables de ciudad y municipio rural.	A pesar de tener cierta coherencia tienen poca conciencia de clase por ser muy individualistas, defienden la "libre empresa" y se "ligan" a través de clubes, asociaciones, cámaras, etc. Controlan medios financieros, comercio de exportación-importación, participación en empresas industriales, influyen decisivamente en el poder político.
Vive generalmente en núcleos urbanos Proletarios urbanos. Ladinos o indígenas ladinizados que viven en ciudades y cabeceras.	Tienen cierta conciencia de clase por la "necesidad" de ganar un salario en el trabajo. Están poco organizados.	No controlan medios importantes de producción, participan marginalmente del poder político, tienen gran deseo de ascenso social, e imitación de las clases superiores.
Vive en áreas rurales a nivel de aldeas y municipios pequeños. Proletarios rurales. a) <u>Ladino</u>: (Mayor status que el indígena tradicional diferente cultura, más oportunidad de ascenso social. b) <u>Indígena tradicional</u>: (Además de ser indígena racial y culturalmente; se siente indígena).	Trabajadores rurales minifundistas, otros. Trabajadores rurales, minifundistas, otros.	Viven en aldeas tradicionales en familias patriarcales. Tienen inquietud por el futuro, son individualistas. Vive en aldeas y caseríos. Forman grupos reducidos, de ritmo lento, cerrados, estructurados, refractarios a la penetración global y con conciencia local.
Lumpen-proletarios urbanos.	(Sector mínimo, poco estudiado, vive en la ciudad de Guatemala).	No participa en la vida del país. Generalmente desocupados o subocupados y sin ningún medio. Es un grupo creciente debido a la inmigración y puede llegar a tener conciencia de clase.

(*) Son en general instrumentos de dominación en el área rural, son "notables" de pueblo con relaciones en los medios políticos y por consiguiente intermediarios del poder político.

siente que el Gobierno le apoya, les da servicio, les provee de fertilizantes, les compre sus productos a buen precio etc. a pesar de ello, existe cierta aceptación de que sólo el Gobierno es capaz de tomar acciones que puedan modificar su vida.

Ultimamente esta contradicción se ha agravado por una propaganda y sistema de información demagógica de ciertas instituciones como BANDESA e INDECA (*), de un nuevo mundo que visualizan a través de la radio de transistores y debido a que el Gobierno oculta los problemas nacionales al pueblo.

Es posible que pronto se planteen conflictos entre funcionarios de Gobierno e instituciones y grupos organizados del área rural.

En el sector dominado, especialmente en áreas ladinas, colaboran a la dominación los comisionados militares, alcaldes auxiliares y policías quienes sirven a la estructura de dominación. A los niveles de distribución del ingreso del asalariado agrícola y tomando muy arbitrariamente la cifra de Q 150.00 per-cápita/anual como ingreso mínimo anual para estar fuera de la clasificación de proletario rural, con el objeto de una estimación con gran margen de error, tenemos que 2.794.024 de guatemaltecos rurales estarían en esta clasificación, es decir, el 92o/o. Se tomó Q 150.00 que es la mitad del ingreso per-cápita nacional anual para 1973.

En actividades urbanas o no agrícolas se encontrarían en el nivel de proletarios urbanos clasificados arbitrariamente los que tengan ingresos per-cápita menores de Q 540.00 al año o sea Q 45.00 al mes, la cantidad de 1.156,224 guatemaltecos.

Las contradicciones que existen crean un sistema de dominación y dependencia interna, la cual debe tomarse en cuenta que se encuentra dentro de un marco más amplio de dependencia externa.

El querer quebrar la dominación interna podría llevarnos a una etapa de mayor dominación externa, por lo que es necesario tratar de eliminar gradualmente los esquemas de dominación interna, paralelamente al logro de metas de menos dependencia externa. Este es un camino complejo que sólo podría lograrse a través de un Gobierno fuerte y decidido, con el total respaldo del Ejército, para romper ciertas estructuras y con conocimientos y decisión política para crear esquemas de participación popular, que a través de una presión continua y en un proceso gradual llegaren a jugar un papel acorde a su importancia.

(*) Etapa Enero 1973-junio 1974.

ESQUEMA "b"
SUBDIVISION DE LA PROPUESTA DE
ESTRATIFICACION SOCIAL

ESTRATIFICACION CIUDAD CAPITAL-CENTROS DE DOMINACION
(CIUDADES Y CABECERAS MUNICIPALES)

Sector Dominante o Hegemónico (Ciudad de Guatemala y Quezaltenango)	Oligarquía Burguesía	Cosmopolita Clase alta o local de servidumbre
Sector Intermedio	Clase media estacio- da o emergente	Burocracia estatal empleados agricultores medios industriales y comerciantes dominadores del área rural administradores de fincas
Sector Dominado o Popular (Ciudad de Guatema- la y centros urbanos)	Proletarios urbanos lumpenproletarios (ciudad capital)	

ESTRATIFICACION CENTROS DE DOMINACION-AREA RURAL

Sector Intermedio de	Administradores de fincas, agricultores, industriales, y comerciantes medios independientes, dominadores del área rural que viven en cabeceras departamentales y municipios.		
Sector Dominado (Aldeas y caseríos)	Proletarios rurales	ladinos (servidumbre de dominación) Indígenas tradicionales	Trabajadores rurales Minifundistas Trabajos rurales minifundistas etc.

ANEXO No. 3 ANÁLISIS DE LA OPINIÓN DEL GUATEMALTECO RURAL:

En 1968, se verificaba una encuesta (11) promovida por la "Asociación de Amigos del País" técnicamente ejecutada y diseñada en las áreas rurales de Guatemala para conocer las opiniones de los campesinos encuestados sobre las actividades económicas y situación general del país. Del análisis de la misma se desprendieron algunos aspectos sobresaliente que a continuación se sintetizan:

- 1o. "El hecho que más del 75o/o de los encuestados hayan calificado su propia situación como "mala" o "regular" es indicativo de la presión de ansiedad creciente que le impide reconocer cualquier mejoría a sus condiciones generales durante el pasado reciente. Definitivamente los encuestados no conciben que haya una correlación entre su situación personal y la situación general que priva en el país".
- 2o. "El que la encuesta demuestra una falta de esperanza en lograr las soluciones de más trabajo y mejores salarios está en evidencia por el gran número de encuestados que indican que el futuro no ofrece nada a ese respecto. El tema de la educación parece controlar la actitud y la insistencia en el mejoramiento económico personal es la principal aspiración".

Esto indica el mismo objetivo: No depender de las estructuras actuales las cuales no le ofrecen mayor perspectiva.
- 3o. "A través del estudio, hay una tendencia a relacionar todo con la falta de empleo o con lo inadecuado de la compensación. El desempleo, la política, y las condiciones económicas generales malas, son considerados los principales problemas del país. Sin embargo, al analizar los detalles, un buen porcentaje de las soluciones ofrecidas tienden a depender únicamente del Gobierno. Esto unido a los resultados indica una fuerte dependencia y aceptación al Paternalismo Estatal, siempre y cuando hayan administradores competentes".
- 4o. "La encuesta demuestra una ausencia completa de lo que se podría llamar "cultura económica". Si planteado desde el punto de vista de una alternativa entre Socialismo Estatal y Empresa Privada, parece que el encuestado solo consideraría el tema de empleo y salario, sin importarle ni una, ni otra posición".
- 5o. Un sentido de nacionalismo es evidente en la preferencia por empresas estatales y privadas nacionales sobre las extranjeras.
- 6o. "Otra clara tendencia hacia el deseo de trabajar por cuenta propia, evidencia la opinión negativa de tener que depender de las actividades económicas estatales o privadas. Esto indica una general falta de confianza en las presentes instituciones del país".
- 7o. "Mientras el planteamiento egoísta podría conceptuarse como pasivo, e indicativo de una población indiferente y apolítica, la

opinión del encuestado se podría mejor calificar como de "ansiosa". Especialmente cuando los resultados demuestran la creencia por la mayoría de los encuestados que el adelanto y mejoramiento es algo que depende fundamentalmente de su propio esfuerzo".

80. "Cualquier cambio (sin discriminación de ideología) que pudiera favorecer la situación actual, lo buscan los encuestados a través de un cambio siempre y cuando sea pacífico y legal. Sin embargo, la falta de satisfacción con la presente situación es de tal grado, que un examen cuidadoso, proporciona una sólida base para motivación".

ANEXO No. 4

ANTEPROYECTO DE DESARROLLO DENTRO DEL
ESQUEMA PROPUESTO PARA UN MUNICIPIO Y SUS
ALDEAS CENTRALES. MUNICIPIO DE MATAQUESCUINTLA

DATOS GENERALES:

El Municipio de Mataquescuintla tenía en 1964* la cantidad de 13,177 habitantes, de los cuales vivían 2,745 en la cabecera municipal y el resto o sea 10,432 en 11 aldeas y 17 caseríos. Su superficie es de 287 Kms. cuadrados lo que nos da un índice de 46 habitantes por kilómetro cuadrado; sus habitantes son "ladinos".

Está ubicado en el Departamento de Jalapa a 40 kilómetros por carretera de la cabecera departamental y 73 de la ciudad de Guatemala.

La topografía es quebrada, con alturas que oscilan de 3200 a 8,400 pies s.n.m. Su producción principal es café, ganado, maíz y papa. La distribución de la propiedad es más uniforme que en otras regiones. Conforman con los municipios de San Rafael Las Flores y Casillas (del departamento de Santa Rosa) una sub-región con cierta integración.

Las Aldeas y Caseríos del Municipio son:

ALDEAS

CASERIOS

Samororo

La Sierra

El Manzano
El Chorro
Samurra
Potrerón

El Pajón

Joyas del Cedro

Soledad Colorado

El Durasno

Agua Caliente

Morales

Río Dorado

San Miguel

El Barrito
Escobal
Agua Tibia
Las Mesas

Las Flores

Joya Galana
Los Maguelles
Los Arcos
San Isidro

Sampaquisoy

Pie de la Cuesta

Soledad Grande

Sunsayatal
Refugio

(*) Censo 1974.

Selección de Aldeas Centrales.

De estas aldeas solo 3 llenarían los requisitos para poder ser declarados Aldea Central. Ellos son:

- a) **La Sierra** que tendría influencia sobre las aldeas y caseríos siguientes:

Aldea Samororo
Aldea Soledad Colorado
Aldea El Pajón
Aldea Joyas del Cedro

Caserío El Manzano
Caserío El Chorro
Caserío Samurra
Caserío Potrerón

- b) **San Miguel** que tendría influencia sobre:

Aldea Agua Caliente
Caserío El Barrito
Escobal
Agua Tibia
Las Mesas

- c) **Las Flores** que tendrían influencia sobre

Aldea Sampaquisony
Caseríos:
Joya Galana
Los Maguelles
Los Arcos
San Isidro
Pie de la Cuesta.

El resto de las aldeas y caseríos están influenciados y cercanos geográficamente a la cabecera municipal.

LAS ACCIONES Y ORGANIZACION QUE SE RECOMIENDA

Uno de los principios básicos es de que el desarrollo debe ser alcanzado por la población misma y que el programa tiene como función fundamental el impulsar a esa población. Por ello se recomienda:

- a) Estimular a que la población de las 3 aldeas, con características para servir de centro de servicios, soliciten la calificación de "Aldea Central".
- b) Después de esta calificación, elegirían el autogobierno local de la aldea central.
- c) Promover la creación del Comité pro-desarrollo del Municipio, integrado por la corporación municipal y los delegados de cada aldea central.

- d) Nombrar por parte del Alcalde Municipal, con la participación del Delegado de la Aldea Central los "Responsables" de las otras aldeas y caseríos.
- e) En las aldeas mayores de 200 habitantes, estos responsables deberían estimular la creación de una junta de mejoramiento comunal.
- f) Los promotores del "Órgano Responsable del Programa" vivirían a nivel de Aldea Central y/o municipio y serían responsables de la movilización de la población y apoyo a sus diferentes iniciativas.

En la etapa inicial, el promotor viviría en la cabecera municipal y cubriría las aldeas centrales. Tendría el apoyo de los supervisores, grupos especialistas del programa y funcionarios de otras instituciones.

- g) El trabajo de cada autogobierno local se coordinaría, y complementaría con el de la Municipalidad a través del "Comité pro-desarrollo del Municipio" para lograr un desarrollo integral.

Estos serían además los canales obligados de la acción gubernamental a esos niveles.

FUNCIONAMIENTO

- a) Lo más importante y a su vez el sector a quien queremos impulsar para que trabaje por su propio mejoramiento es el pueblo de la aldea.
- b) Este pueblo reunido formará la Asamblea General, máxima expresión de la voluntad de la aldea central, la cual deberá nombrar en elecciones populares a sus autoridades locales. Esta elección democrática es importante pues así se consigue el apoyo de todos los sectores y se logra su movilización; además el Desarrollo. A este nivel es un proceso que se basa en ganar la confianza de las personas y movilizarlas por medios democráticos.

Al mismo tiempo es muy importante el hecho de que el aldeano vote, es una lección práctica de democracia y de la obligación moral de la emisión del voto.
- c) Este autogobierno local y autoridades auxiliares serían los impulsores de un programa quintuple en la aldea, mediante programas de salud, educación, mejoramiento económico y organización comunal e infraestructura. A su vez recibirán impulso y asesoría del Promotor de la aldea.
- d) El comité pro-desarrollo del municipio recibirá apoyo y asesoría del programa, el cual a su vez servirá de puente con instituciones a nivel nacional que puedan prestar ayuda. La municipalidad recibirá asesoría y préstamos del

I.N.F.O.M.

- e) Dentro de la aldea el "Consejo local", trataría de formar asociaciones voluntarias de hombres, mujeres y jóvenes que desarrollarán obra en sus respectivos campos de interés. A su vez tratarían de conseguir promotores voluntarios, que trabajarán en diversos aspectos del plan quintuple a desarrollar. Los maestros, Comisionados militares y otras personas importantes de la aldea, deben ser utilizadas para éste trabajo.

RESUMEN DE LAS ETAPAS DEL TRABAJO A NIVEL DE ALDEA Y MUNICIPIO.

- a) Plan preliminar de desarrollo.
- b) Contactos en municipios y aldeas.
- c) Inventarios, encuestas e investigación inicial.
- d) Análisis.
- e) Planificación general y específica.
- f) Discusión, integración y coordinación de planes.
- g) Planificación final integrada (con metas semestrales).
- h) Motivación y movilización popular.
- i) Contratación y asignación de un promotor a nivel de aldea y/o municipio
- j) Solicitud y calificación de "aldea central".
- k) Promoción en aldeas y municipios.
- l) Elección del Consejo de Aldea Central.
- m) Formación: "Comité pro-desarrollo del municipio".
- n) Desarrollo y ejecución.
- o) Supervisión quincenal y discusión.
- p) Estadísticas y encuestas periódicas.
- q) Evaluación y comparación periódica.
- r) Retiro paulatino del Promotor.
- s) Visitas de asesoría.

PROGRAMAS Y ACTIVIDADES.

PROGRAMAS

1. Mejoramiento Económico.
2. Salud
3. Educación
4. Civismo u Organización Comunal
5. Infra-estructura.

ACTIVIDADES PARA CADA PROGRAMA

1. Planeamiento y experimentación.
2. Enseñanza.
3. Fomento y crédito.
4. Asesoría y servicio.

OTRAS ACTIVIDADES

1. Organización
2. Construcción
3. Experimentos sociales.

**ACTIVIDAD, ENSE-
ÑANZA Y CAPACI-
TACION**

CUADRO "A"
ALDEA X **AÑO 1975-1976**

En Proyectos Generales	En mejoramiento económico	En Salud	En Educación	En Civismo y Organi- zación comunal
1. Televisor para cada Aldea Central	1. Demostración práctica de su uso de fertilizante en cultivo tradicional.	1. Pláticas sobre necesidad de letrización	1. Formación del centro de alfabetización	1. Reunión cada 3 meses, de la Asamblea General.
2. Cine una vez cada 2 semanas por aldea.	2. Demostración de un cultivo nuevo secundario (Introducción)	2. Pláticas sobre necesidad de hervir el agua y usar filtros	2. Obtención folletos para un centro de lectura	
3. Periódico rural	3. Demostración práctica y pláticas sobre trazos de curvas a nivel y siem-	3. Cursillo a voluntarios de Centro de Salud (1 persona por aldea)	3. Cursillo a alfabetizados voluntarios (10 alfabetizados por aldea).	
4. Exposición anual de productos agrícolas del municipio	4. Cursillo a demostradores voluntarios. Vacunación de aves y cerdos, Demostración			
5. Reunión general cada 6 meses de todos los Consejos y Juntas de mejoramiento comunal	5. Comercialización de artesanía			
6. Viaje anual a otras regiones para los líderes.				
7. Cursillo a autoridades locales municipales, juntas de Mejoramiento comunal y maestros al año				

ACTIVIDAD
Planeamiento, Investi-
gación y experimenta-
ción.

CUADRO "B"

ALDEA X

AÑO 1975-1976

En Proyectos Generales	En Mejoramiento Económico	En Salud	En Educación	En civismo y organiza- comunal.
1. Investigaciones y planes generales y específicos para el municipio.	1. Colección y prueba de variedades nativas de maíz y frijol.	1. Planeamiento de la familia en 3 aldeas centrales.	1. Encuesta sobre % de analfabetos	1. Iniciación auto-Gobierno a nivel de aldea por medio de elección.
2. Cambio en la organización Municipal (de mando en servicio).	2. Introducción de nuevas variedades en campo experimental (1 en el Municipio).	2. Encuestas		
3. Encuestas de opinión	3. Jardín de pastos de prueba.			
	4. Reparto de semillas de muestra y obtención de datos.			
	5. Encuesta anual.			

ANEXO No. 5

ETAPAS EN UN PROGRAMA DE REDISTRIBUCION VOLUNTARIA DE TIERRAS.

Estas son las pautas utilizadas en el programa experimental de Redistribución voluntaria de tierras de la Fundación del Centavo, que podía aplicarse a un programa a nivel nacional y que se anexas por considerarlas de interés.

EVALUACION DE GRUPOS INTERESADOS Y ANALISIS AGRONOMICO DE LA FINCA:

Todo grupo que desee participar en el programa deberá presentar solicitud en formulario especial elaborado para el efecto, la cual servirá de base para una evaluación preliminar; seguidamente se planificará y realizará visitas de evaluación a los grupos interesados en su propia localidad para establecer: Composición del grupo, liderazgo entre los asociados, situación económica, tenencia de la tierra, experiencia crediticia, cultivos a que se dedican, experiencia en trabajo de grupo, nivel educacional y localización exacta de la finca a comprar. Una vez que se tengan todos estos datos se procederá a hacer una calificación de los proyectos.

PATRON IDEAL PARA LA SELECCION DE LOS GRUPOS:

- a) Que no sea menor de diez personas y que tengan alguna experiencia organizacional.
- b) Que el índice de analfabetismo sea menor del 30%.
- c) Que prevalezca de preferencia el liderazgo democrático.
- d) Que no posean tierra en propiedad, o si la tienen, que ésta sea menor de dos hectáreas.
- e) Que hayan realizado proyectos de beneficio comunal.
- f) Que la localización del proyecto sea de fácil acceso.

Dentro de la evaluación de los grupos se establecerá también el nivel económico prevaleciente, con el objeto de poder evaluar la incidencia del programa en la superación de su nivel socio-económico, sirviendo de base para establecer estas comparaciones el ingreso per-cápita actual.

ESTUDIO AGRONOMICO DE LA FINCA:

El estudio estará dirigido a evaluar los factores siguientes: ubicación geográfica; extensión total; distancia en kilómetros que haya a la población más cercana, a la cabecera departamental y a la ciudad capital; clase y tipo de suelos que posean y su capacidad agrológica, topografía; altura sobre el nivel del mar, temperatura y precipitación pluvial. Sobre la base de lo observado

se hará un estudio de factibilidad del proyecto.

Se elaborará formulario especial en donde se contemplen todos los factores que permitan conocer el potencial de la finca a comprar. El precio de compra de la finca se determinará por el precio de mercado y dictamen de valuador autorizado.

APROBACION Y LEGALIZACION DEL CREDITO.

a) Aprobación:

Si la evaluación del grupo interesado, el estudio agronómico y sus proyecciones y el avalúo de la finca, demuestran la factibilidad del proyecto, el Coordinador elaborará un informe y lo someterá a consideración de la Dirección de Programas y ésta a su vez lo cursará previo dictamen a la Gerencia para su aprobación, quien lo llevará al Comité de Créditos para su aprobación final.

b) Legalización:

Estando el proyecto aprobado, los integrantes del grupo nombrarán a sus gestores, quienes se presentarán al Departamento Jurídico, para suscribir el contrato de préstamo y la escritura de compra-venta, posterior a lo cual se harán los demás trámites legales correspondientes, en el entendido que la finca quedará hipotecada a nombre de la Fundación y se mantendrá un título común.

ANEXO No. 6

FONDO DE DESARROLLO GANADERO: OPERACION.

Básicamente consisten en que la institución encargada del proyecto, compra ganado hembra preñado y lo entrega en calidad de depósito, en un número "x" de animales preñados, a cada uno de los beneficiarios, quienes suscriben un contrato donde se estipulan las condiciones bajo las cuales se les hace entrega de los animales. Este contrato tiene una vigencia de dos años, durante los cuales el beneficiario no puede vender los animales recibidos y/o nacidos.

Si las crías nacidas son machos, el depositario tiene la opción de adquirirlos en propiedad a los seis meses, de edad, pagando por ellos el 40o/o de su valor en ese momento y quedando en libertad para venderlo o no. Si la cría es hembra, no puede ser adquirida sino hasta que finalice el contrato, dando por ella el 40o/o de su valor.

Los gastos de medicamentos son absorbidos en un 60o/o por el beneficiario y un 40o/o por el programa. De ocurrir una muerte por causas normales, sin que haya culpa del depositario, el programa absorbe el 50o/o del valor del animal y el beneficiario el otro 50o/o. Si la muerte no es comprobada, el depositario reconoce el 100o/o del valor del animal desaparecido.

Al finalizar el convenio, se hace la liquidación respectiva y las utilidades habidas por aumento del lote o por la diferencia en precio de los animales entregados se distribuyen en un 40o/o para el programa y un 60o/o para el beneficiario, recibiendo este último su parte en ganado.

Transcurridos los dos años del contrato, éste puede renovarse con un simple cruce de cartas o si el beneficiario lo desea, puede adquirir en propiedad los animales que le pertenecen al Fondo mediante un crédito cuyas amortizaciones estarán basadas en la capacidad de pago que posea cada uno de ellos.

BIBLIOGRAFIA

- 1 Guatemala Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Plan de Desarrollo 1971-1975. Guatemala, 1970.
- 2 - - - - - Ministerio de Finanzas Públicas. Dirección Técnica del Presupuesto. Presupuesto de ingresos y Egresos del Estado 1972. Guatemala, 1971.
- 3 - - - - - Fundación del Centavo. Proyecto de Compra-Venta de Tierras y Organización de Empresas Campesinas. Guatemala, 1974 (inédito).
- 4 - - - - - Ministerio de Agricultura. Departamento de Cooperativas Agrícolas. Legislación Cooperativa 4a. Ed. Guatemala, 1973.
- 5 - - - - - Ministerio de Gobernación; Depto. Recop. de Leyes. Constitución de la República de Guatemala. 3a. Ed. Guate. Ministerio Gobernación, 1966 143 P.
- 6 - - - - - Decreto 203, Ley Monetaria. Decreto 215. Ley Orgánica del Banco de Guatemala. Decreto 315 Ley de Bancos. 5a. edición. Guatemala 1969.
- 7 - - - - - Asociación de Amigos del País. La Realidad Agraria en Guatemala. Guatemala, 1972.
- 8 - - - - - Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). Cronología de la Legislación Agraria en Guatemala. Publicación No. 1. Guatemala, 1973.
- 9 - - - - - Banco de. Boletines del Banco de Guatemala y Memorias de Labores. Guatemala 1969-1972.
- 10 - - - - - XII Conferencia Interamericana de Ahorro y Préstamo para la Vivienda. Cómo Acentuar una Conciencia Acerca del Ahorro, Especialmente en la Juventud (mimeógrafo) "s. F."
- 11 - - - - - Asociación de Amigos del País. Encuesta Rural. Guatemala, S. F. (Fotocopia).
- 12 - - - - - SIECA. IICA. Zona Norte Regionalización Agrícola de Guatemala. Documento de Trabajo No. 2. Guatemala, 1971.
- 13 - - - - - Fundación del Centavo, Documento del Archivo de Gerencia no publicados.
- 14 - - - - - IICA. Zona Norte. La Reforma Agraria como Instrumento de Desarrollo Humanista en Costa Rica. Guatemala, 1973. 3.p. (inédito).
- 15 - - - - - IICA. Zona Norte. Los Procesos de Cambio y la Capacitación en el Desarrollo. Guatemala, IICA Zona Norte. 1973.
- 16 - - - - - Banco de. Overseas Private Investment

- 17 Guatemala Corporation (OPIC). Factores Socio-Económicos, 1a. parte. Guatemala 1973 46 p. (inédito).
- 18 - - - - - Asociación Nacional del Café. Revista ANACAFE. No. 128, Enero 1974.
- 19 - - - - - Superintendencia de Bancos. Boletín de Estadísticas Bancarias. Guatemala, 1966-1973.
- 20 Martínez Ferraté, Rodolfo Hacia un Movimiento Nacional de Integración y Desarrollo. Guatemala, Universidad Rafael Landívar; Instituto de Ciencias Político-Sociales. 1972. (inédito).
- 21 - - - - - Programa de Redistribución Voluntaria de Tierras. Proyecto inicial (mimeógrafo) Guatemala, Fundación del Centavo.
- 22 - - - - - Impuestos sobre Eriales y Latifundios. Guatemala. Guate. URL.; Instituto de Ciencias Político-Sociales. Clase Finanzas Públicas. 1973, (inédito).
- 23 - - - - - Índices más importantes en Relación al Cultivo del Café y su impacto. Guatemala. Universidad Rafael Landívar, Instituto de Ciencias Político-Sociales. 1972, (inédito).
- 24 - - - - - Proyecto del Plan de Trabajo para el Municipio de Mataquescuintla. Movimiento Guatemalteco de Reconstrucción Rural. Guatemala, 1965 (inédito).
- 25 - - - - - El Crédito en Guatemala. Guatemala, Universidad Rafael Landívar; Instituto de Ciencias Político-Sociales, 1972 (inédito).
- 26 - - - - - La necesidad de la Creación de la Estructura de Organización a Nivel Rural. Guatemala, Universidad Rafael Landívar; Instituto de Ciencias Político-Sociales, 1971, (inédito).
- 27 Sandoval V. Leopoldo R. Dos Tipos de Finca Cooperativa como Alternativas para la Reforma Agraria de Guatemala. Universidad de San Carlos; Facultad de Agronomía, 1973. (tesis Ing. Agro.)
- 28 Sandoval V. Leopoldo R. Ministerio de Agricultura. Plan de Regionalización del País con Fines de Desarrollo Agropecuario. Guatemala, Ministerio Agri. 1966 (mimeógrafo).
- 29 ~~WEITZ, DANAN~~
~~Gutierrez, José Miguel~~ Conferencia Magistrál. Primer Encuentro Centroamericano Sobre Desarrollo. Guatemala, Fundación del Centavo. 1971. (inédito).
- 30 Mendras, Henry Sociología del Medio Rural. En: Tratado de Sociología, Comp. por: Georges Gurvitch. P. 355-374. Buenos Aires. 1962 Editorial Kapelusz. 1962.
- 31 Rodríguez Herrera, J. Humberto Guía Geográfica Postal Dirección General de Correos. Guatemala, 1961.

- 32 Quan Hernán y otros Programa de Redistribución voluntaria de Tierras. Proyecto Revisado. Guatemala, Fundación del Centavo. 1973 (inédito).
- 33 Gaitán, José Miguel La Situación del Cooperativismo en Guatemala. Primer Seminario de Dirigentes y Promotores del Movimientos Cooperativo Nacional. Guatemala "s.c.e.d." 1973 (mimeógrafo).
- 34 Perú Gobierno de Perú. Proyecto de Ley que Creara Sector de Propiedad Social. Perú "s.f." (fotocopia)
- 35 Dubón, David Trabajadores Migratorios y Desarrollo Económico en: Periódico "El Machete" Epoca VII No. 4 Guatemala. 1973. Universidad de San Carlos, de Estudiante de Agronomía.
- 36 Falla, Ricardo S. J. Evolución Político-Religiosa del Indígena Rural en Guatemala. Guatemala, Universidad Rafael Landívar: Instituto de Ciencias Político-Sociales. Curso de Relaciones Inter-Etnicas, 1972. (mimeógrafo).
- 37 La Cassa per il Mezzengiorno. Cassa per il Mezzengiorno. Oficina de Prensa. Roma 1972.
- 38 IICA/ZONA NORTE Conclusiones del I Seminario Iberoamericano sobre Reforma de las Estructuras Agrarias y el Desarrollo Económico Social. 3 p. (inédito).
- 39 IICA/Zona Norte IICA Zona Norte. Memoria de la IV Reunión Interamericana de Ejecutivos de Reforma Agraria. Panamá. 1973. Desarrollado en Madrid Oct. 1973
- 40 IICA- FAO El Marco Teórico de la Reforma Agraria en Latinoamérica. En Revista Desarrollo Rural en las Américas. Vol II No. 3 (IICA/OEA). 1970.
- 41 Carter Elizabeth La Reforma Agraria en el Mundo. En: Revista Desarrollo Rural de las Américas Vol III No. 3 (IICA-OEA).

42 FASHEN FEDERICO Y OTROS

El proceso de urbanización y su impacto en una economía en desarrollo Volumen I Guatemala S.C. ed. 1972

**SE TERMINO DE IMPRIMIR EL DIA
31 DE AGOSTO DE 1974
EN IMPRESOS GIRBLAN
9. calle 3-19, zona 1.
GUATEMALA, C. A.**

UNA TIRADA DE 300 EJEMPLARES