
desarrollo productivo

El estudio de mercado
de tierras en Guatemala

Jaime Arturo Carrera



NACIONES UNIDAS



Red de Desarrollo Agropecuario
Unidad de Desarrollo Agrícola
División de Desarrollo Productivo y Empresarial
Santiago de Chile, julio de 2000

Este documento fue preparado por JC Fénix Consultores, bajo la coordinación de su Presidente Ejecutivo, señor Jaime Arturo Carrera, consultor de la Sede Subregional de la CEPAL en México. El estudio se hizo en el marco del proyecto “Opciones de políticas para el fomento del desarrollo de mercados de tierras agrícolas, con el fin de facilitar la transferencia de tierras a pequeños agricultores”, implementado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), con apoyo del Gobierno de la República Federal de Alemania.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1325/Rev.1-P

ISSN: 1020-5179

ISBN: 92-1-321573-8

Copyright © Naciones Unidas, julio de 2000. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.00.II.G.24

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
I. Antecedentes de la situación agraria y el mercado de tierras en Guatemala	7
II. Elementos conceptuales sobre el mercado de compraventa de tierras	13
III. Contexto general del mercado de tierras en Guatemala	15
A. Marco legal e institucional	15
1. Derecho formal	16
2. Régimen legal del arrendamiento de inmuebles	20
3. Derecho consuetudinario	20
B. Seguridad e inseguridad jurídica	22
C. Políticas públicas que afectan el mercado de tierras	23
1. Política de inversiones públicas	23
2. Política fiscal.....	24
3. Instituciones vinculadas al mercado	24
IV. Principales actores de un mercado de tierras en Guatemala	27
A. Regionalización del mercado de tierras.....	28
1. Llanura Costera	28
2. Boca Costa	29
3. Centro occidente	29
4. Centro oriental	29
5. Centro Norte.....	30
6. El Petén y Norte Bajo	30
B. Demandantes.....	30
C. Oferentes y oferta de tierra	32

D. Actores institucionales	34
E. Costos de transacción.....	34
F. Mecanismos de transacción	34
G. Posibilidades y acceso al financiamiento para la compra de tierra.....	35
V. El precio de la tierra	37
VI. Resultados del estudio	41
A. Planificación, metodología y desarrollo del programa para el estudio de caso	41
1. Antecedentes	41
2. Metodología.....	42
B. Limitaciones en el desarrollo del estudio.....	43
C. Análisis de resultados	44
1. La oferta y los precios	44
2. Síntesis de la oferta y los precios encontrados en la investigación.....	58
3. La demanda	59
VI. Eficiencia económica, social y ambiental.....	61
A. Algunos casos particulares.....	62
B. El caso de la atención a retornados.....	64
VII. Conclusiones y recomendaciones.....	69
A. Las limitaciones institucionales	69
B. Los mercados de tierras y la política pública.....	71
C. Características del mercado de tierras.....	73
Bibliografía	75

Índice de cuadros

Cuadro 1	31
Cuadro 2	33
Cuadro 3	38
Cuadro 4	39
Cuadro 5	45
Cuadro 6	47
Cuadro 7	48
Cuadro 8	50
Cuadro 9	50
Cuadro 10	52
Cuadro 11	52
Cuadro 12	54
Cuadro 13	54
Cuadro 14	60
Cuadro 15	65
Cuadro 16	67

Índice de gráficos

Gráfico 1	49
Gráfico 2	50
Gráfico 3	52
Gráfico 4	53
Gráfico 5	53
Gráfico 6	54

Resumen

El presente documento sobre mercado de tierras en Guatemala se sustenta en información secundaria sistematizada e información primaria obtenida por medio de una boleta de encuesta enfocada a servir los objetivos del estudio.

Se presentan antecedentes de la situación agraria en Guatemala, de la política pública, de las instituciones vinculadas al mercado de tierras, así como un esquema de regionalización, la plataforma jurídica y legal vigente, además de aspectos relativos al derecho consuetudinario practicado por los pueblos indígenas y por grupos de “ladinos” del área rural.

Asimismo, se efectúa una rápida revisión de las más recientes experiencias y datos sobre el mercado de tierras en Guatemala y la identificación y caracterización preliminar de sus actores públicos y privados. Se resumen los principales hallazgos de los últimos estudios vinculados al Fondo de Tierras y los acuerdos de paz, que aportan elementos concretos sobre el funcionamiento del mercado.

Los resultados del trabajo de campo confirman los hallazgos de otros informes, y adicionalmente suministran información más desagregada en términos espaciales geográficos, sobre todo en cuanto a oferta, demanda, precios y unidades.

La eficiencia económica, social y ambiental inducida por el cambio de uso de la tierra o por el cambio de propietario se estudia por medio de los procesos seguidos en el país, desde la experiencia de colonización de territorios, pasando por el fomento del cultivo del café y la reciente expansión del cultivo de la caña de azúcar. También, se

expone el caso de las tierras compradas por grupos de campesinos desplazados por el conflicto armado, que se genera en un proceso de mercado de tierras, complementado por un esquema sistemático de planificación y ejecución de asistencia técnica basado en el uso sostenible de los recursos naturales.

Por último, se recoge una discusión e identificación de los principales temas que limitan el desarrollo de un mercado de tierras transparente.

Como cualquier trabajo vinculado a esta temática, hubo limitaciones especiales en su desarrollo, en particular la inexistencia de datos estadísticos recientes, la no disponibilidad ni sistematización de la información institucional, y en el caso del trabajo de campo, la situación política asociada a procesos de elecciones locales, el temor a brindar información y la violencia generada por la delincuencia que se presenta agravada en el área rural, después de un largo período de enfrentamiento armado

I. Antecedentes de la situación agraria y el mercado de tierras en Guatemala

Uno de los principales elementos de la situación agraria y del mercado de tierras en el país se refiere al desarrollo histórico del acceso a la tierra (Carrera, 1998). Merced al proceso de conquista, la Corona Española se apropia de los territorios indígenas maya-quiché (Morales, 1994).

En un principio se conformó la Audiencia de Guatemala (1543), que luego pasó a constituir la Capitanía General de Guatemala, con jurisdicción sobre toda Centroamérica. En ese contexto se emprende el “repartimiento de tierras” y la “encomienda de indios”, mecanismo de compensación por servicios prestados al rey que otorga la propiedad del suelo a manos privadas.

En el estudio referido (Morales, 1994) sobre la legislación agraria, se reconoce que la sociedad en general interpreta que: a) el estado es el propietario de la tierra y el impulsor del sistema agrario; b) presume el reparto de tierras del estado en forma gratuita, y c) que la adjudicación en propiedad está condicionada a la posesión del inmueble por parte del beneficiario.

La reforma agraria en Guatemala se iniciaría con el decreto 900 de 1950, que posibilitó otorgar tierras a campesinos, sobre todo en la Boca Costa Sur, utilizando propiedades del estado y aquellas privadas que estuvieran ociosas, incluyendo predios de una compañía bananera.

Las expropiaciones de tierras se indemnizaron por medio de bonos. Se dispuso que los predios entregados tuvieran tamaño suficiente para mantener a las familias campesinas. El proceso se interrumpió en 1954 con el derrocamiento del presidente Arbenz mediante una invasión proveniente de Honduras. Las tierras entregadas se devolvieron a sus antiguos dueños.

A fines de los años cincuenta y en la década de los sesenta se procedió a parcelar tierras y fincas nacionales en la Boca Costa Sur, que dieron lugar a los llamados parcelamientos agrarios (predios de 20 hectáreas de tamaño); algunos ejemplos de este proceso se encuentran en Nueva Concepción, La Máquina, Caballo Blanco y otros.

Luego, en los años setenta se formaron las Empresas Asociativas Campesinas (ECAS) sobre la base de las fincas confiscadas a propietarios alemanes durante el conflicto de la Segunda Guerra Mundial. Estas fincas, generalmente cafetaleras, se ubicaban de preferencia en la Boca Costa Sur y en el Norte Bajo, en el departamento de Alta Verapaz, y no se parcelaron legalmente, sino que mantuvieron su unidad productiva, aunque se reconoce que informalmente la mayoría de los beneficiarios trabaja de forma individual.

Entre la década de los sesenta y los ochenta se desarrolló el llamado proceso de colonización en El Petén y Norte Bajo y en la Franja Transversal del Norte, en todos los casos en territorios reconocidos como propiedad del estado. Como resultado, grupos de campesinos se constituyeron en cooperativas o fueron beneficiarios individuales.

En el presente siglo la ocupación territorial se extiende a los lugares más distantes de los centros urbanos de importancia. El conocimiento e interpretación de este proceso ayuda a entender la situación de la tenencia de la tierra en Guatemala y el deterioro de los recursos naturales renovables. La ubicación de poblaciones humanas en estos territorios ha sido el mecanismo más utilizado por el estado en las últimas cuatro décadas para dotar de tierra a los campesinos y mitigar la presión sobre el recurso.

Pese a que el último censo agropecuario se llevó a cabo en 1979, y que seguramente en 20 años se han dado cambios significativos, los datos allí consignados siguen siendo relevantes. Según estos datos, en el 2% de las fincas del país se concentraba 67% de la tierra arable, en tanto que 80% de las fincas totalizaban 10% de la tierra.

En Guatemala se alcanza uno de los valores más altos de concentración de la tierra en América Latina, reflejado en el coeficiente de Gini. Este índice mide grados de desigualdad en la distribución de la tierra, basándose en tamaño y extensión de las fincas: una alta magnitud revela elevada concentración y a medida que se aproxima a cero la distribución es equitativa. En Guatemala en 1979 se obtuvo un valor de 87.

La asignación de predios en nuevos territorios se dio en el período más reciente en el departamento de El Petén por la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo de El Petén (FYDEP) (1960) y con el decreto del Congreso de la República No. 1551 “Ley de Transformación Agraria” (3 de noviembre de 1962). En este último se da vigencia legal al ente institucional conocido como Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). En ambos casos el reparto se efectúa en las tierras del norte del país. Aunque la finalidad de la medida no es clara, el instrumento legal reconoce a la tierra como principal medio de producción, y procura la distribución de la propiedad estatal al sector campesino, así como controlar y normalizar la situación de la tierra improductiva.

En El Petén, las concesiones agrarias legales provienen de dos fincas nacionales enormes. En un principio, las parcelas repartidas eran de 45 hectáreas, pero luego se llegaron a otorgar hasta de 450 hectáreas (10 caballerías).

De acuerdo con informaciones del INTA, (Anzueto, 1996) en el período 1954-1985 se repartieron entre 107 728 campesinos y sus familias un total de 792 540 hectáreas, sin incluir a los beneficiarios de El Petén, que hasta hace pocos años estuvo administrado por el FYDEP.

En términos generales se concluye que (Morales, 1994) en cuanto a la adjudicación de los patrimonios familiares, el decreto 1551 respondió al objetivo político de amortiguar el problema de la tenencia de la tierra, consistente en la polarización entre los terratenientes, que concentran grandes extensiones de las mejores calidades y en los lugares más accesibles, y los campesinos desposeídos.

En 1995 en El Petén, probablemente el área mejor estudiada, había oficialmente alrededor de 7 000 documentos de distribución agraria en la fase final de registro, 20 000 en fase intermedia (escrituradas) y 2 000 parcelas que no contaban con documentación para determinar su condición. Este hecho ilustra la falta de claridad y transparencia legal sobre la propiedad y tenencia de la tierra en ese departamento. Sin embargo, según cifras extraoficiales las parcelas sin documentación excederían las 25 000.

Las propiedades privadas adjudicadas antes de 1960 cubren alrededor de 46 300 hectáreas (1.3% de la superficie total). Se considera que existen aproximadamente 70 000 pequeños agricultores, quienes ocupan tierras públicas o privadas, conocidas popularmente como “agarradas”, que han sido abandonadas o no han sido reclamadas nunca por los adjudicatarios legales. Este número se encuentra en ascenso permanente y ninguna de ellas cuenta con documentos legales que respalden la tenencia.

Los regímenes de tenencia de la tierra en El Petén son los mismos que se presentan en diferente proporción en todo el país: a) áreas protegidas; b) ejidos o tierras municipales; c) parcelamientos agrícolas y ganaderos; d) propiedad privada; e) cooperativas, y f) propiedad del estado. Por otra parte, se encuentra en menor dimensión el colonato y la tierra arrendada. Los ejidos se reconocen como propiedad de las municipalidades para beneficio de los habitantes del municipio. El colonato designa a tierras que se ubican dentro de las fincas de propiedad privada, asignadas para su uso a los trabajadores permanentes de éstas como pago en especie.

Las áreas protegidas (reservas naturales) son extensiones territoriales que por razones ecológicas necesitan ser preservadas, según la Ley de Áreas Protegidas (Decreto 4-89). Son propiedad estatal y en algunas oportunidades han sido concesionadas a entes no gubernamentales para su administración; la ley considera asimismo la posibilidad de declarar áreas protegidas privadas.

Los parcelamientos agrarios son aquellos territorios entregados temporalmente a beneficiarios, que se encuentran bajo la tutela del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA); los terrenos se adjudican en definitividad después de 10 años de posesión. La propiedad privada abarca a las tierras cuyos propietarios son personas individuales o jurídicas respaldadas por un título inscrito en el Registro General de la Propiedad o por cualquier otro documento legal.

Las cooperativas con personería jurídica también pueden adquirir bienes inmuebles. El colonato es una forma ya casi inexistente y que además está desapareciendo en forma rápida; consistía en la asignación de tierras dentro de las fincas de plantación a trabajadores permanentes para que pudieran llenar sus necesidades de seguridad alimentaria. Se constituía en una forma adicional al pago en efectivo.

Pese a las restricciones legales que limitan un mercado formal de tierras, las personas conectoras del área¹ aseguran que la venta de parcelas en El Petén ha funcionado durante muchos

¹ Información de técnicos del Ministerio de Agricultura en El Petén, Comisión de Areas Protegidas, Fondo de Tierras y vecinos del lugar, 1998.

años por medio de un mercado informal, en especial en aquellas parcelas que eran privadas antes de 1973 o que tienen título de propiedad de más de 20 años.

El mercado de las parcelas adjudicadas en esas zonas ha promovido la deforestación, ya que la prueba de su propiedad exige demostrar actividad agropecuaria, y ello implica eliminar el bosque. Es obvio que los precios de las parcelas son más altos cuando existen títulos de propiedad.

Asimismo, tanto pequeños como grandes propietarios venden libremente las “mejoras” que se identifican fundamentalmente con el descombro, o sea la deforestación de la parcela. Los ejidatarios tienen una concesión de arrendamiento por parte de la municipalidad destinada al uso de una parcela determinada y a menudo proceden a vender sus derechos de arriendo.

La venta está respaldada por documentos como escrituras privadas o municipales certificadas por notarios o alcaldes, así como documentos del FYDEP y el INTA. Existe también un mercado activo de arriendo y subarriendo vinculado a los nuevos colonos. Todos estos movimientos son difíciles de cuantificar por la inexistencia de registros al respecto.

Según Schawtz (1990), el precio de la tierra en El Petén y el Norte Bajo se cuadruplicó entre 1970 y 1980, y ha continuado ascendiendo en los noventa. En este proceso ha influido la especulación, que se basa en la posibilidad de la apertura de nuevas carreteras, caminos de acceso y cualquier otra infraestructura, así como por la dotación de los servicios que normalmente acompañan al mejoramiento de la infraestructura.

Otro elemento que impactó en el incremento de los precios de la tierra, sobre todo en el Norte Bajo del país en los años previos al conflicto armado, fue la posibilidad de la construcción de plantas hidroeléctricas y la generación de energía.

Por otro lado, la proporción de las distintas formas de tenencia en la zona de colonización ha variado conforme pasa el tiempo y a consecuencia del mismo proceso de colonización. En 1970 la tenencia de la tierra en la Franja Transversal del Norte (FTN), según el INTA, era 70% estatal, 25% propiedad privada y 5% comunal. Sólo en ocho años la proporción varió a 9.3% de la tierra estatal y más de 500 000 hectáreas fueron adjudicadas bajo diferentes formas de tenencia colectiva o individual.

El estado promovió el establecimiento de zonas de desarrollo, de conformidad con el decreto número 60-70 del Congreso de la República (1970) que declaró de interés público y de urgencia nacional la FTN, que incluye todo el Norte Bajo del país desde el departamento del Huehuetenango hasta el de Izabal, pasando por El Quiché y la Alta Verapaz. En dicho ordenamiento se dispuso que todos los terrenos baldíos del área se inscribieran a favor de la Nación de acuerdo con la Ley de Transformación Agraria, las fincas privadas quedaran afectadas a las disposiciones sobre tierras ociosas y zonas de desarrollo agrario contempladas en la misma ley, y se prohibiera expresamente la titulación supletoria, denuncia de inscripción de excesos de fincas rústicas en el área, incluyendo el departamento de El Petén.

En cuanto a las tierras municipales, cada una de las 12 municipalidades de El Petén tiene jurisdicción sobre su propio ejido, que normalmente se alquila a residentes para la producción, aunque institucionalmente casi ninguna de las municipalidades tiene información sistematizada sobre ello. Sin embargo, las personas reconocen que existe un mercado activo vinculado con los derechos sobre parcelas ejidales y sin intervención de las municipalidades.

El sistema general utilizado en esas áreas provoca que la tierra después de ser deforestada y cultivada inicialmente con frijol y maíz pase a convertirse en pastizales para el ganado. Se considera que en El Petén se cría 20% del total del ganado guatemalteco.

En el altiplano centro-occidental, que cubre alrededor de 18% del territorio nacional y que incluye los departamentos de Chimaltenango, Sololá, Totonicapán, Quetzaltenango, El Quiché, San

Marcos y Huehuetenango, se ubica más de 40% del total de las fincas del país (censo de 1979). Alrededor de 95% de éstas (240 000 unidades) tenían una extensión menor a las 7 hectáreas y casi la mitad menos de 0.7 hectáreas.

La información sobre la Boca Costa Sur y el oriente del país es más escasa. En la Boca Costa Sur y Llanura Costera se iniciaron hace algunos años actividades de catastro y probablemente es la región rural con más títulos de propiedad legales e inscritos en el correspondiente registro. El mercado formal de tierras es activo así como el de arrendamiento. Este último se ha vuelto más dinámico vinculado a la demanda de grandes extensiones para la producción de caña de azúcar, aunque es difícil cuantificarlo por la falta de registros y estadísticas.

A partir de la década de los ochenta, en virtud de la limitación de tierras estatales susceptibles de entregarse a los campesinos demandantes, se empezó a utilizar la compra de tierras para resolver este problema.

El proceso aceleró el desarrollo de un mercado formal de tierras e introdujo a los campesinos como actores de éste. De acuerdo con un estudio, (Anzueto, 1996) entre 1984 y 1996 tres programas desarrollaron procesos de compra de tierras: el de la organización no gubernamental (ONG), Fundación Guatemalteca para el Desarrollo-Fundación del Centavo (FUNDACEN, 1984-1990), el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP, INTA 1992-1996) y el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA, 1992-1996); los dos últimos son organismos públicos.

En conjunto, los programas cubrieron 7 191 beneficiarios directos, con una inversión aproximada de 212.29 millones de quetzales (alrededor de 34 millones de dólares) y compraron 51 377.49 hectáreas en un mercado libre de tierras, que fueron adquiridas por los beneficiarios en regímenes de propiedad individual en el caso de FUNDACEN y colectiva en los otros.

II. Elementos conceptuales sobre el mercado de compraventa de tierras

En general, el mercado de tierras se interpreta como la asignación de este recurso por la interacción de individuos en competencia, de modo que las decisiones se guían por los precios, y el proceso en su conjunto se desarrolla en un marco de reglas acordadas y aceptadas por los participantes.

Este proceso competitivo supone la aceptación del principio de propiedad privada y la libertad de hacer contratos, un marco de reglas del juego y el consiguiente aparato institucional que las hace cumplir, y la aceptación de los resultados del proceso considerados como deseables según criterios establecidos.

En Guatemala las condiciones para la existencia de un mercado de tierras formal y transparente son relativamente adversas. Se acepta el principio de propiedad privada y la libertad para hacer contrato, pero hay limitaciones institucionales relacionadas con la seguridad jurídica, las deficiencias del registro de la propiedad, la falta de un catastro y las frecuentes modificaciones en la política económica y fiscal. Otros elementos determinantes son la inestabilidad social y política, y la violencia civil existente en el área rural.

En algunos trabajos sobre mercado de tierras rurales en América Latina (Vogesgesang, 1998) se señala la necesidad de enfatizar la institucionalidad y subrayar el papel crucial de la aplicación de la ley de manera equitativa para encaminar los procesos hacia una mayor transparencia de las operaciones.

Aun así, la búsqueda de un adecuado mercado de tierras se constituye en una opción importante para facilitar y mejorar el acceso y dotar de tierras a personas o grupos que la requieran como recurso productivo y como elemento cultural de cohesión. Como recurso productivo, en la medida en que el uso adecuado puede insertar a las personas en procesos productivos competitivos que mejoren su nivel y calidad de vida. Como elemento cultural, porque existen grupos y comunidades que mantienen una relación estrecha con la tierra y ello sustenta su propia identidad.

Este punto es preciso aclararlo. El mercado de tierras, en términos generales, posibilita el acceso al recurso a quien crea conveniente pagar un determinado precio por el bien. En cambio, en consideraciones de pobreza campesina, el estado interviene en el mercado para proveer tierras a quienes no la poseen o sólo la detentan de forma limitada.

De acuerdo con los esquemas existentes en los distintos países y basados en los diferentes regímenes jurídicos, se ha venido reconociendo la existencia de dos grandes mercados: el formal y el informal.

Un reciente informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Mundial (1998) establece que ambos mercados se presentan en Guatemala. Se entiende por mercado de tierras formal aquél cuyas transacciones responden a los requerimientos del marco legal vigente. En este caso, la oferta y la demanda se publican por medio de canales de información abiertos y transparentes y los precios se fijan por el mercado.

En el mercado informal las transacciones no se ajustan a los requisitos del marco legal vigente, sino que se rigen por las reglas de confianza y aceptación comunitaria y familiar. La información se mueve por circuitos familiares y comunitarios. Los precios no se rigen exclusivamente por el mercado, sino que intervienen factores culturales y sociales.

III. Contexto general del mercado de tierras en Guatemala

En el caso del mercado de tierras en Guatemala es importante describir cuáles son los principales factores que forman parte de su contexto y determinan su desarrollo.

En el caso del mercado de tierras en Guatemala es importante describir cuáles son los principales factores que forman parte de su contexto y determinan su desarrollo.

A. Marco legal e institucional

El marco jurídico que regula el mercado de tierras es importante porque reconoce legalmente la propiedad y posesión de los bienes, en este caso la tierra, y adicionalmente define las condiciones y los límites de la acción legal, así como los procedimientos para adquirir los bienes. Los bienes son definidos por el Código Civil de Guatemala como “las cosas que son o pueden ser objetos de apropiación”.

La propiedad figura en el marco legal más amplio del país. De acuerdo con la Constitución de la República (1985) y el Código Civil vigente desde el siglo pasado con la modificación contenida en el decreto ley número 106, los bienes se agrupan en inmuebles y muebles. Entre los inmuebles se incluyen las fincas y terrenos rurales.

En este mismo código se definen conceptos de suma importancia para clarificar los procesos y los elementos alrededor de los que existe una posición o mecanismo legal que regula a los actores y los procedimientos utilizados.

En este mismo código se definen conceptos de suma importancia para clarificar los procesos y los elementos alrededor de los que existe una posición o mecanismo legal que regula a los actores y los procedimientos utilizados.

Tres aspectos jurídicos son importantes de considerar con relación al mercado de tierras rurales: el derecho formal, el derecho consuetudinario y la seguridad jurídica.

1. Derecho formal

La Constitución Política de Guatemala (1985) reconoce y garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona, que puede disponer de sus bienes de conformidad a la ley. Asimismo, prohíbe la confiscación y la limitación del derecho por motivos políticos.

El Código Civil establece que aquellos bienes que no pertenecen al dominio del poder público se regulan por el derecho privado. Así, se supone que tanto las personas físicas como jurídicas pueden adquirir inmuebles, limitados sólo por la ley.

Se reconoce que existe la propiedad individual cuando el titular del derecho es una sola persona física o jurídica, y la copropiedad consiste en que un bien o derecho pertenece pro indiviso a varias personas, que también pueden ser jurídicas.

A continuación se definen conceptos básicos para entender los movimientos de propiedad en el mercado de tierras.

- i) **Derecho de propiedad:** Es un derecho real de dominio que el Código Civil define como “el derecho de gozar y disponer de los bienes dentro de los límites y con la observación de las obligaciones que establecen las leyes”.
- ii) **Derecho de posesión:** La ley considera poseedor a la persona que ejerce sobre una cosa todas o algunas de las facultades inherentes al dominio. Para que la posesión pueda producir el dominio en el transcurso del tiempo, es necesario que el poseedor la haya ejercido en forma pública, pacífica, continua, de buena fe y con fundamento en justo título.
- iii) **Derecho de usufructo:** Es un derecho de goce, que incluye los frutos y el uso sobre un bien propiedad de un tercero. El usufructo puede constituirse en forma gratuita u onerosa, puro o bajo condición, por un plazo determinado o por tiempo indefinido, salvo el caso de personas jurídicas cuando se trata de bienes nacionales; entonces no puede exceder de 30 y 50 años. El usufructuario puede disponer libremente de su derecho, enajenarlo o cederlo, inclusive arrendarlo, pero los contratos terminan al vencimiento del usufructo.

La adjudicación de una propiedad inmueble puede darse por medio del proceso de titulación supletoria, que consiste en un procedimiento judicial en que se adquiere un título capaz de ser inscrito así como la protección de los derechos del poseedor con la intención de adquirir el pleno dominio en el transcurso del tiempo.

La ley otorga al poseedor de un bien inmueble que reúna ciertos requisitos el derecho de solicitar su titulación a fin de ser inscrito en el Registro General de la Propiedad (RGP). La titulación supletoria inscribe el derecho posesorio una vez finalizado el período de 10 años. La inscripción de título se convierte en inscripción de dominio y el poseedor puede oponerse a cualquier inscripción de propiedad relativa al mismo bien. La figura es muy importante en Guatemala porque la mayoría de las tierras rurales no están inscritas en el RGP y una buena parte está en proceso de titulación supletoria, lo que genera una situación de inseguridad jurídica permanente.

Las normas y procedimientos para realizar el proceso están contenidas en el Código Civil y la Ley de Titulación Supletoria, decreto No. 49-79 (1979) modificado por los decretos leyes No.

60-82 (1982) y 128-85 (1985). Sólo los guatemaltecos naturales pueden titular bienes inmuebles y las personas jurídicas integradas mayoritariamente por guatemaltecos.

Se prohíbe la titulación supletoria de: 1) inmuebles mayores a 45 hectáreas (una caballería); 2) los situados en la FTN o zonas de desarrollo agrario; 3) las situadas en las reservas del estado, y 4) los excesos de las propiedades rústicas o urbanas.

La forma más común de adquirir un bien es por medio de los contratos de transferencia de dominio. El artículo 1517 del Código Civil define “que hay contrato cuando dos o más personas convienen en crear, modificar o extinguir una obligación”.

El contrato de compraventa es el contrato de transferencia de dominio por excelencia y la ley lo define como aquel por medio del cual “ el vendedor transfiere la propiedad de una cosa y se compromete a entregarla y el comprador se obliga a pagar el precio en dinero”. Para asegurar el derecho sobre el bien adquirido, la compraventa de inmuebles debe inscribirse en el RGP mediante el testimonio de la escritura pública respectiva.

Existe también el contrato de donación, que según el Código Civil (art. 1855) es la operación entre vivos en que una persona transfiere la propiedad de una cosa, a título gratuito. Sin embargo, la donación también puede ser remuneratoria u onerosa, y en ese caso la donación sólo es aplicable al exceso en el precio de la cosa. Debe estimarse el precio para efectos del pago del impuesto al valor agregado (IVA) y el contrato se puede inscribir en el RGP.

Otro tipo de contrato es el de promesa de venta o cesión de derechos. La promesa consiste en la venta de un inmueble o la cesión de un derecho real y la consiguiente otorgación del contrato respectivo; está regulado por el Código Civil (artículos 1674 y 1680). En un sentido análogo, existe el contrato de arrendamiento con opción de compra.

Se transfieren bienes también por medio de la sucesión por causa de muerte, de forma testamentaria o intestado, lo que también se contempla en el Código Civil.

Finalmente, la expropiación que se menciona en la constitución se efectúa en virtud de reconocer que el interés social o público prevalece sobre el individual o particular. La expropiación normal se aplica cuando la propiedad privada se enajena previa indemnización por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público. En este caso, el bien se destina a la construcción de obras públicas o a la satisfacción de necesidades de la colectividad. La expropiación excepcional, por su parte, se lleva a cabo por necesidad de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz, sin previa indemnización, la que se hará efectiva con posterioridad a la finalización de la emergencia. La ley de expropiación, promulgada en julio de 1948, ha sufrido muy pocas modificaciones.

En el marco legal se contempla asimismo la expropiación de tierras ociosas, en el decreto 1551 “Ley de Transformación Agraria” (1962), que faculta a expropiar tierras ociosas, reconocidas como aquellas que carecen de cultivos o cuyos índices de ganado fueran inferiores a los establecidos en los reglamentos así como los predios abandonados o de rendimientos deficientes.

El Código Civil regula (art. 1125) que los siguientes actos y contratos que deben inscribirse en el RGP:

- i) Los títulos que acreditan el dominio de los inmuebles y de sus derechos reales.
- ii) Los títulos de transferencia de dominio de los inmuebles y en los que se constituyan, reconozcan, modifiquen o extingan derechos de usufructo, uso, habitación, patrimonio familiar, hipoteca, servidumbre y cualquier otro derecho real sobre inmuebles, así como los contratos de promesa sobre inmuebles o derechos reales sobre éstos.

- iii) La posesión que conste en título supletorio legalmente expedido.
- iv) Los actos y contratos que trasmitan en fideicomiso los bienes inmuebles o derechos reales sobre éstos.
- v) Las capitulaciones matrimoniales, si afectaren bienes inmuebles o derechos reales.
- vi) Los títulos en que conste que un inmueble se somete al régimen de propiedad horizontal, y el arrendamiento o subarrendamiento cuando lo pida uno de los contratantes y obligatoriamente cuando sea por más años, o cuando se haya anticipado la renta por más de un año.
- vii) Los ferrocarriles, tranvías, canales, muelles y obras públicas de índole semejante, así como los buques, naves aéreas y los gravámenes que se impongan sobre cualquiera de estos bienes.
- viii) Los títulos en que se constituyan derechos para la explotación de minas e hidrocarburos y su transmisión y gravámenes.
- ix) Las concesiones otorgadas por el poder ejecutivo para el aprovechamiento de las aguas.
- x) La prenda común, la prenda agraria, ganadera, industrial o comercial.
- xi) La posesión provisional o definitiva de los bienes del ausente.
- xii) La declaratoria judicial de interdicción y cualquier sentencia firme por la que se modifique la capacidad civil de las personas propietarias de derechos sujetos a inscripción o la libre disposición de los bienes.
- xiii) Los edificios que se construyan en predio ajeno con el consentimiento del propietario, los ingenios, grandes beneficios, desmotadoras y maquinaria agrícola o industrial que constituyan unidad económica independiente del fundo en que estén instaladas.
- xiv) Los vehículos automotores y demás bienes muebles fácilmente identificables por los números y modelos de fabricación.

El efecto que se produce al inscribir un inmueble en el RGP es: i) oponibilidad ante terceros; ii) la inscripción convalida actos o contratos nulos según la ley; iii) una vez inscrito el derecho, las acciones de rescisión o resolutorias no afectan al tercero; iv) sólo perjudica al tercero lo que esté inscrito o anotado en el RGP; v) la inscripción produce efectos declarativos no constitutivos; vi) determina la preferencia del derecho; vii) constituye prueba material del estado que conserva el inmueble, y viii) otorga presunción de legitimación.

La omisión de registro de título priva de los efectos que produce la inscripción legal y el titular del derecho queda en situación de inseguridad jurídica.

Otro aspecto importante a tratar se refiere a la pertenencia de los bienes. En este sentido los bienes son del poder público o de particulares. El dominio público lo ejerce el estado y comprende tanto los nacionales como los municipales. Los primeros se encuentran enumerados en el artículo 121 de la constitución y se dividen en bienes de uso común y de uso no común; en general se sujetan a leyes especiales y sólo de forma eventual a las normas del Código Civil.

Los bienes de uso común de conformidad a la ley son inalienables e imprescriptibles, y sólo pueden darse en concesión en casos especiales. Se incluyen entre éstos las calles, plazas, parques, puertos, las aguas, el espacio aéreo y otros similares.

Los bienes de uso no común son, entre otros, el subsuelo, los terrenos baldíos, las tierras que no son de propiedad privada, los excesos, los bienes vacantes y los bienes adquiridos por el estado.

Entre los bienes de uso no común se cuentan las áreas de reserva de la nación y los bienes municipales, que gozan de las mismas garantías y privilegios de la propiedad del estado, según el artículo 82 del Código Municipal. La enajenación de estos bienes puede hacerse por medio de la ley de compras y contrataciones, y supletoriamente por el Código Fiscal.

Se acepta que aquellos bienes que no son de propiedad particular son nacionales, y por lo tanto de dominio público: i) los baldíos; ii) aquellos que habiendo sido de propiedad particular quedan vacantes; iii) los excesos, y iv) los que se adquieran por compra, donación y otros títulos.

Los bienes de dominio público están a disposición de todas las personas del país para su aprovechamiento y se requiere de concesión, de acuerdo con la ley de compras y contrataciones del estado y su reglamento.

Los bienes nacionales y de las municipalidades pueden enajenarse de acuerdo con la “Ley de Transformación Agraria”, decreto 1551 (baldíos y excesos), la Ley de Compras y contrataciones, el Código Fiscal (aplicado supletoriamente cuando se garantiza a favor del fisco) y las leyes orgánicas específicas de instituciones descentralizadas y autónomas.

El estado ha otorgado, en diversas épocas y de distintas maneras, tierras públicas a personas particulares como producto de sus políticas agrarias. Así, se han ido creando varias figuras para la transferencia de la propiedad de la tierra a particulares. Por ejemplo, los parcelamientos agrarios familiares se asignaban con el exclusivo fin de cultivo. Ya no se aplica y ha sido sustituida por la de patrimonios agrarios colectivos. Ahora bien, estas asignaciones familiares se encuentran bajo la tutela del INTA y son inalienables, indivisibles e inembargables, salvo autorización expresa de la institución y están exentas del pago de impuestos directos.

La tutela fenece después de 10 años contados a partir de la fecha de adjudicación y por el pago de la totalidad de las cuotas establecidas en concepto de pago. Entonces se extiende el respectivo título de propiedad. En la actualidad se discute una ley fruto de los acuerdos de paz que sustentará el Fondo de Tierras. De esta forma se espera modificar la tutela para acelerar la titulación que legará la propiedad a los beneficiarios de la ley de transformación agraria. Ello va a permitir que una serie de propiedades regularicen su estado legal e inclusive que puedan entrar a formar parte de la oferta de un mejor mercado de tierras.

Un punto de suma importancia en los procesos de concesión de tierras públicas y de acceso a la tierra se refiere a la situación de las mujeres rurales.

De acuerdo con el documento “El acceso de la mujer a la tierra en Guatemala” (Fundación Arias para la Paz y el Progreso, 1993), el acceso de la mujer a los programas agrarios públicos y privados ha sido limitado, y se estima que las mujeres constituyen entre 7% y 9% de los beneficiarios del INTA en un proceso de asignación de tierras del estado. Además, sólo representan 1.2% de los beneficiarios de FUNDACEN, un programa que utilizó el mercado como medio de posibilitar el acceso a la tierra de pequeños productores y campesinos. Quizás los principales factores que han limitado el acceso de las mujeres al recurso tierra se vinculan con aspectos jurídicos, institucionales y socioculturales.

Según el mencionado estudio, el acceso limitado se relaciona con cuatro variables que se han identificado plenamente: i) las rigideces jurídico-institucionales contenidas en las leyes, normas y regulaciones; ii) la existencia de papeles genéricos socialmente asimilados, especialmente en el contexto rural; iii) el tipo de inserción de la mujer en el circuito económico y la estructura social, y iv) la falta de reconocimiento de la realidad multiétnica y pluricultural del país.

En la primera variable señalada es preciso considerar que la mujer se inserta como un elemento complementario de las labores económicas, sobre todo en el esquema campesino, por lo que al varón se le asignan los principales derechos y por lo tanto asume de hecho la responsabilidad y el derecho de acceso al recurso tierra.

Respecto del segundo y tercer factor existen muchos casos y ejemplos en los esquemas normativos y regulatorios. Así, el Código Civil delega la jefatura del hogar y la administración de los bienes familiares al hombre, en flagrante contradicción con el principio de igualdad, y ello se aplica en la vida real.

Por último, no se reconoce la vinculación de la realidad étnica y pluricultural de la mujer campesina y su estrecha relación con la tierra, lo que se manifiesta en especial en los elementos formales de propiedad y los mecanismos institucionales para tener acceso a la tierra.

El 80% de las mujeres rurales son indígenas, y para ellas el acceso además de un medio de supervivencia es de preservación y reproducción de su identidad cultural y de integración familiar. En la cosmovisión maya, la tierra tiene un significado vital, basado en el vínculo madre-tierra, mujer-madre, mujer-tierra.

A pesar de la intención, en la práctica el supuesto de neutralidad de género en las leyes es una limitación para que las mujeres se beneficien, en igualdad de condiciones, de las políticas agrarias. Por ello se ha recomendado reformar las normas relacionadas con la sucesión hereditaria, las prácticas laborales y salariales discriminatorias, y los criterios de selección de beneficiarios de los programas agrarios. Se ha recomendado también fortalecer la capacidad de organización y propuesta de los grupos de mujeres, así como los programas de investigación sobre las funciones y papeles de las mujeres y su capacidad de seguimiento y presión para que las reformas se apliquen.

En los programas desarrollados por FONATIERRA (1998-1999) se ha apreciado un incremento en el número de mujeres que han obtenido acceso a la tierra por medio de la organización con grupos de campesinos. Por lo regular, se trata de viudas o madres solteras.

2. Régimen legal del arrendamiento de inmuebles

Desde el punto de vista legal, se reconoce que por medio del contrato de arrendamiento, una de las partes se obliga a ceder el uso o goce de una cosa, por cierto tiempo, a otra que se obliga a pagar un precio determinado. Lo anterior aplica en caso de bienes de propiedad individual o del dominio público, se regula por el Código Civil, por la ley de compras y contrataciones y sus modificaciones (1997), el Código Fiscal y sus modificaciones (1996) y la ley de transformación agraria (1962).

De acuerdo con el Código Civil, el contrato de arrendamiento se puede inscribir en el RGP cuando lo solicite una de las partes, tenga vigencia por más de tres años, y se perciba la renta por anticipado por más de un año. En esos casos, el contrato debe formalizarse en escritura pública. La finalización del contrato se da cuando: i) se vence el plazo; ii) se da la satisfacción del objeto del vencimiento; iii) por convenio expreso; iv) por nulidad o rescisión; v) por pérdida o destrucción de la cosa arrendada, y vi) por expropiación. Es causal de rescisión de los contratos de arrendamiento de bienes rústicos el abandono de las plantaciones existentes o la falta de diligencia en el cultivo.

En los contratos de arrendamiento de propiedades del estado es condición que los arrendatarios se comprometan a otorgar a los trabajadores permanentes del inmueble una participación no menor del 10% de las utilidades.

3. Derecho consuetudinario

Existe poca información en general sobre derecho consuetudinario, probablemente porque el asunto es reciente y en el caso de Guatemala poco estudiado y documentado.

Rodolfo Stavenhagen (1988) define el derecho consuetudinario de la manera siguiente: “en general se dice que el derecho consuetudinario, costumbre jurídica, derecho alternativo, es un conjunto de normas y reglas de comportamiento y de convivencia social que contribuyen a la

integración de una sociedad, al mantenimiento del orden interno y a la solución de conflictos (incluyendo una serie de sanciones para quienes violen estas normas), que no ha sido creado por el estado, a través de los órganos correspondientes, en ejercicio de su poder soberano”.

El derecho consuetudinario de alguna manera está ligado a la identidad étnica, es decir, se relaciona con elementos culturales, pero también y sobre todo, con formas de organización social y a la estructura social de la comunidad local en donde se han preservado normas de control social que coexisten con las normas jurídicas nacionales. El derecho consuetudinario es aplicado generalmente por pueblos indígenas, pero es difícil definir lo que es un pueblo o población indígena. (Papadópolo, 1995). Esta definición permitiría aclarar los derechos de los pueblos indígenas, ya que es necesario saber a quiénes asisten tales derechos.

Swestpon (1978), citado por Papadópolo (1995), afirma que definir a cierto grupo de población como indígenas puede tener consecuencias jurídicas tales como determinar la prioridad en la distribución de tierras efectuada vía la legislación sobre reforma agraria. Uno de los aspectos de controversia en las relaciones entre los estados y los pueblos indígenas es el derecho a la propiedad y posesión de la tierra, así como al uso y aprovechamiento de los recursos. A menudo se ha venido exigiendo que las legislaciones reconozcan el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad de la tierra y que establezcan un régimen de propiedad en concordancia con sus aspiraciones.

En un estudio² se señala que la comunidad indígena tiene códigos de normas aplicables a la tenencia y conservación de la tierra desde el punto de vista productivo, pero también como asidero de la existencia familiar y base territorial. El derecho consuetudinario y la tradición oral existen, puesto que se practican y se ejercen de hecho.

Swepton (1985), citado por Papadópolo (1995), propone una serie de medidas necesarias para la protección de los derechos sobre la tierra de los pueblos indígenas: i) favorecer los regímenes de propiedad comunal y de aprovechamiento de la tierra, que son preferidos por estos pueblos; ii) protección contra la expropiación de los gobiernos y/o de personas individuales; iii) admitir la capacidad de administración y defensa de cada grupo de sus propios intereses con relación a las tierras, y iv) el reconocimiento inicial del derecho de usufructo y ocupación permanente en espera del reconocimiento de la propiedad absoluta.

En consonancia con lo anterior existen dos aspectos completamente necesarios a considerar: la delimitación de las tierras y la restitución de tierras perdidas y la adquisición de nuevas tierras.

Más recientemente, el Convenio 169 de la OIT (1989) (Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes) reguló una serie de derechos inherentes a la tierra y territorios, en especial en los artículos del 13 al 19. Este documento se refiere a la importancia primordial de las tierras para los pueblos indígenas, derecho de propiedad y de posesión, delimitación y reivindicaciones, recursos naturales, traslado, trasmisión de los derechos, sanciones contra intromisiones y programas agrarios nacionales.

Entre los pueblos indígenas de Guatemala, la tierra es concebida como una gran entidad de vida en la que se integran importantes aspectos cósmicos, religiosos y también utilitarios o pragmáticos. Como en otros pueblos indígenas, se la identifica como madre de toda la vida, pero en especial de la humana. Esto orienta a mantener una relación armoniosa en la búsqueda de equilibrios con el ambiente natural. En ello se basan muchas formas comunales de tenencia de la

² En 1971 la Organización de Naciones Unidas (ONU) por medio de la Subcomisión de Prevención de Discriminación y Protección de Minorías decidió, con autorización del Consejo Económico y Social, nombrar a José Ricardo Martínez Cobos para encargarle un estudio sobre el problema de discriminación de las poblaciones indígenas. La investigación tardó más de 10 años y las conclusiones fueron publicadas en 1987.

tierra y de uso de los recursos naturales. La tierra aún hoy sigue siendo un punto decisivo en la ordenación de la escala de valores de los pueblos indígenas, (Rojas, 1998).

En un estudio (Tovar Gómez, 1997) se afirma que los indígenas desconocían el concepto de propiedad privada de la tierra, y que fue la Corona Española la que reconoció el derecho sobre las tierras de cultivo y las heredades. El concepto de propiedad entre los indígenas se vincula a la propiedad colectiva o comunal. La tierra tiene una connotación territorial. Por lo tanto, no es exactamente del indígena, tiene más un sentido de usufructo familiar a perpetuidad, asociado a la responsabilidad de conservación, cuidado y mantenimiento. A fines del siglo XVI se crearon los primeros instrumentos legales de propiedad territorial.

Estos conceptos que comparten muchos pueblos indígenas tienen sus variantes de acuerdo con la comunidad que los aplica. Si bien es cierto que la propiedad comunal es una forma que persiste en los pueblos indígenas, coexiste con el concepto de propiedad individual, plenamente asimilado por las comunidades y por los individuos que lo reconocen y lo practican. Por consiguiente, la utilización de las tierras comunales es un hecho real y la existencia de transferencias de propiedad de predios individuales se ha venido dando inclusive dentro de un marco de mercado de tierras rurales.

Es preciso reconocer que a los pueblos indígenas, como a toda la población del país, se les aplica el derecho positivo bajo el principio de igualdad jurídica, sin distinción de raza, sexo, o religión. Asimismo, es necesario interrogarse sobre si es posible darle tratamiento similar a grupos con costumbres, tradiciones y valores diferentes.

Por otra parte, en las comunidades del oriente del país, en donde predominan los pueblos ladinos o mestizos, también existe una costumbre y un concepto de propiedad sobre la tierra que se respeta y se practica, pero es poco conocido y reconocido por el derecho formal.

El derecho consuetudinario ha sido poco estudiado y en términos de propiedad los pueblos indígenas han venido reconociendo y practicando la propiedad colectiva con la que se vinculan histórica y culturalmente. Sin embargo, el derecho formal no la reconoce, y ello repercute en el mercado de tierras.

B. Seguridad e inseguridad jurídica

Existen varias limitaciones legales y jurídicas, como las que se han tratado, pero también se identifican otras. Entre las principales se reconoce la de poner en práctica efectiva la ley escrita. Las normas y regulaciones formales son razonables y amplias; el problema radica en su escasa aplicación en todo el territorio nacional.

Guatemala acaba de concluir un largo conflicto armado y la tradición en ejercitar un “estado de derecho” es débil. La cultura de aplicación de la ley sufre de excesivos procesos burocráticos, interpretaciones antojadizas y retardos de tiempo, factores que normalmente limitan una percepción real de la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra.

En el mismo sentido, cabe preguntarse sobre la confiabilidad de la permanencia de las leyes ligadas a la tierra y sobre todo de la política fiscal. Un claro ejemplo lo constituye el Impuesto Único Sobre Inmuebles (IUSI). Este gravamen directo sobre la propiedad y posesión de la tierra se aplica al valor del terreno, estructuras, instalaciones, mejoras y cultivos permanentes. La tasa varía mucho. Se exenta su pago si el valor es menor a 2 000 quetzales; de 2 000 hasta 20 000 quetzales la tasa es del 2 por millar; de 20 001 hasta 70 000 quetzales es del 6 por millar y de 9 por millar si el valor supera los 70 000 quetzales.

El esquema anterior se modificó mediante un decreto de diciembre de 1997, aunque éste fue derogado en marzo de 1998 a raíz de la presión ejercida por algunos grupos de población y de nuevo se implantó un esquema similar al vigente hasta diciembre del 1997.

La administración del impuesto se ha dejado en el ámbito de cada una de las municipalidades, aunque sólo un bajo porcentaje de éstas lo ha asumido por su escasa capacidad para hacerlo; el resto lo mantiene aún delegado en el Ministerio de Finanzas. La vigencia de este impuesto y su administración afecta el mercado de tierras desde la certeza del mantenimiento de la ley hasta la capacidad y posibilidad de su administración por parte del municipio.

Por otro lado, prácticamente no existe en el país un catastro, y por lo tanto se presenta una gran limitación sobre la seguridad de la posición, dimensiones y medidas de las fincas. La exactitud de las medidas, los límites y colindancias guarda relación con el precio a pagar por las propiedades, ya que pueden presentarse faltantes o excesos, y también por el gasto que implica el levantamiento de un mapa topográfico y la verificación de las medidas.

Al agravamiento de esta situación contribuyen las deficiencias presentes en el desarrollo de las funciones del Registro General de la Propiedad. Su esquema legal no responde a las condiciones actuales debido a la antigüedad de la ley que lo sustenta y a los procedimientos e instrumentos de registro que aplica, igualmente antiguos y caducos. En adición, es sumamente centralizado y sus operaciones son engorrosas y normalmente llevan excesivo tiempo en completarse. Todo lo anterior ha determinado que se le haya perdido confianza, sobre todo en los últimos años.

Por último, en cuanto a la seguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra, las frecuentes invasiones a fincas por parte de los campesinos y los procesos legales generados por colonos, habitantes de rancherías y caseríos para evitar legal o ilegalmente su desalojo, también significan limitaciones para desarrollar un adecuado y transparente mercado de tierras.

C. Políticas públicas que afectan el mercado de tierras

Las vinculaciones de lo económico con el mercado de tierras se hace evidente al examinar la estabilidad de las principales variables macroeconómicas, reflejada en el manejo de la política cambiaria y crediticia; la trayectoria de la inflación y de las tasas de interés, así como la seguridad de las inversiones, en especial de títulos emitidos por el sector comercial.

Pese a que ciertas variables económicas han sido relativamente estables, no se ha promovido la aplicación de inversiones privadas en los volúmenes necesarios para activar los mercados de tierras. El crecimiento se ha mantenido en alrededor del 4%, con una inflación menor al 10%, aunque las tasas de interés se han ubicado por encima del 20%, cifra muy alta para cualquier inversión de largo plazo. El sistema financiero sólo otorga créditos hasta un 70% del avalúo bancario, en los raros casos en que asume un riesgo.

En 1998 el gobierno logró la reducción de las tasas de interés por un muy breve período, pero a partir de fines de ese mismo año se volvieron a elevar a niveles similares a los precedentes. Ante esta seria limitación crediticia, parece obligado modificar el sistema financiero del país. Por lo tanto, es necesario reformar la ley de bancos y modernizar el sistema de garantías en el sentido de lograr un esquema integral que asegure un funcionamiento adecuado de los mecanismos financieros.

1. Política de inversiones públicas

Las inversiones públicas afectan los mercados de tierras rurales mediante los programas de desarrollo de infraestructura y dotación de servicios que se ejecutan o se dejan de hacer.

El Gobierno de Guatemala ha mejorado el sistema de carreteras invirtiendo, además de los presupuestos propios, recursos de préstamos por un monto de 318 millones de dólares entre 1994 y 1997. (Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas, 1998). Así, se han mantenido en buen estado 3 569 kilómetros de asfalto, 7 184 de terracería y 3 752 de caminos rurales.

Además, se ha modificado la base legal para la generación y distribución de energía y se ha iniciado un proceso de privatización del servicio para incrementar la oferta en el área rural. La cobertura, de acuerdo con datos oficiales, alcanzó en 1997 al 70% de los habitantes del campo. (Ministerio de Energía y Minas, 1998).

En cuanto al servicio de telecomunicaciones se sigue un proceso análogo, en el que se están subastando las frecuencias, privatizando la empresa estatal y dando en concesión otras funciones a fin de mejorar y ampliar el servicio.

Con todo, el país sigue presentando limitaciones de infraestructura vial, de telecomunicaciones y de servicios de energía eléctrica, así como en dotación de agua potable, servicio de salud y educación, sobre todo en el área rural, y esto obstaculiza la promoción de un mercado formal de tierras que opere en forma transparente.

2. Política fiscal

La política fiscal se ha enfocado a incrementar los montos recaudados, en tanto que ha sido mínima su aplicación como instrumento de desarrollo y de apoyo al crecimiento de la economía, así como a la formalización y legalización de las transacciones. El valor de los costos fiscales por la compraventa y arrendamiento es elevado. El IVA es de 10% y se vincula al precio colocado en la factura o escritura pública de la venta y arrendamiento. El comprador o arrendatario efectúa el pago. A su vez, el impuesto sobre la renta, entre 15% y 30% según la base imponible, afecta las rentas y ganancias de capital. Una forma de reducirlo consiste en restar las pérdidas de capital. Lo devenga el vendedor, pero generalmente se carga sobre el precio del inmueble.

De menor impacto son los timbres fiscales y el papel sellado (de 3%) ejecutados sobre las escrituras públicas y los comprobantes de pago. No proceden en caso de haberse aplicado el IVA.

De acuerdo con estudios recientes, (Rodríguez Mahuad, 1996), si se realizara el pago de todos los impuestos y gastos sobre el valor realmente pagado en la transacción, el monto oscilaría entre 13% y 25% del precio. Existe una gran evasión fiscal porque los agentes participantes consideran demasiado altos los impuestos y encarecedores del costo de la propiedad y del arrendamiento.

En suma, es necesario eliminar el antagonismo entre el objetivo de incrementar la recaudación de los impuestos y el de mejorar la transparencia y formalización de las transacciones de inmuebles. En esa dirección sería deseable adecuar los gravámenes a montos razonables, así como procurar que se haga en consenso con los agentes y actores de la sociedad civil, que se comprometerían a promover una cultura fiscal positiva.

3. Instituciones vinculadas al mercado

Muchas instituciones guardan alguna relación directa o indirecta con el mercado de tierras, aunque todas influyen por igual en la oferta, la demanda y los precios.

a) Instituciones relacionadas directamente

El Programa PROTIERRA y la Unidad Técnico Jurídica (UTJ). La cuestión agraria ocupó un lugar central en las negociaciones y compromisos de los acuerdos de paz, firmados en diciembre de 1996. Sobre esta base, en abril de 1997, mediante el acuerdo gubernamental N°.

307.97 se creó la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad sobre la Tierra (PROTIERRA). El Ministro de Agricultura ejerce la presidencia y también participan el Ministro de Finanzas y la Secretaría de la Paz.

Como órgano ejecutivo se estructuró la Unidad Técnico Jurídica (UTJ) que coordina la estrategia de manejo integral del problema agrario, dividido en siete componentes: a) el registro y catastro; b) el fondo de tierra; c) la comisión para la resolución de conflictos; d) el programa de inversiones rurales; e) el sistema de información geográfica; f) la administración del impuesto único sobre inmuebles, y g) las inversiones productivas agropecuarias.

El gobierno pretende sistematizar y dar respuestas integrales a la cuestión de la tierra apoyándose en una visión de largo plazo. En este proceso se procura modernizar el registro de la propiedad y proceder al levantamiento de un catastro nacional, que se iniciaría con algunos programas piloto en los departamentos de El Petén, las Verapaces, Zacapa y Chiquimula, y Sacatepéquez.

El recientemente generado Fondo de Tierras apunta a mejorar el acceso de los campesinos a este recurso y se complementa con una oficina de resolución de los conflictos y un sistema de información geográfica.

Se espera fortalecer el poder local apoyando a las municipalidades en la conformación de sus unidades técnicas de planificación para que puedan manejar el impuesto territorial. Por último, se proyecta estructurar un programa de inversiones productivas y de infraestructura regional para promover el desarrollo rural en general.

Fondo de Tierra-Acuerdos de Paz FONATIERRA. El actual Fondo de Tierras surgió de los acuerdos de paz y vino a sustituir a los existentes con anterioridad. En particular, se contemplaba en el “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, que establecía la creación de un fondo en fideicomiso para adquirir tierras y propiciar un mercado transparente que facilitara el desarrollo de planes de ordenamiento territorial.

El acuerdo gubernamental No. 392-97, del 14 de mayo de 1997, le da soporte legal. Su objetivo es promover el acceso de los campesinos a la tierra y se propone financiar la compra y arrendamiento de tierras, así como la formulación y ejecución de proyectos productivos.

El fondo pone en práctica principios que le dan transparencia en el financiamiento para la compra de tierras y en el desarrollo de un mercado formal. Se orienta a las poblaciones rurales pobres, sin discriminación de género, etnia, religión o afiliación política. Se apoya en la capacidad de las comunidades para salir adelante, a la vez que tiene en cuenta las reglas de mercado como norma de conducta para producir y competir sin incentivar el paternalismo.

Las principales características de esta institución es que la tierra a comprar o arrendar sea de vocación adecuada para los proyectos agropecuarios o de manejo de los recursos naturales, que quienes soliciten tierra sean del área rural, pobres, mayores de edad, de nacionalidad guatemalteca y, preferentemente, organizados para la producción, además de que los proyectos a ejecutarse en la tierra adquirida sean sostenibles económica y ambientalmente.

En julio de 1998 se presentó al organismo legislativo el anteproyecto de ley del Fondo, previo conocimiento y discusión entre el gobierno y representantes de la sociedad civil demandantes de tierra; el instrumento legal se aprobó en mayo de 1999.

b) Instituciones relacionadas indirectamente

Registro General de la Propiedad (RGP). El Registro General de la Propiedad (RGP) es una institución que comenzó a funcionar alrededor de 1880. Su principal función es la inscripción, anotación y cancelación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles y muebles.

La primera inscripción en el registro es la del título de propiedad o posesión, y sobre ésta se hacen otras como hipotecas, prendas, usufructo, promesas de compraventa, fideicomisos y otros.

El registro de un bien inmueble requiere un plano, que en la actualidad no se exige. Si se cumpliera con este requisito sería factible conformar un catastro jurídico y apoyar la seguridad sobre la tenencia, a la vez que se mejoraría el mercado formal de tierras rurales y se promovería el ordenamiento territorial y el manejo adecuado de los recursos naturales.

Las limitaciones y defectos mencionados obligan a impulsar la modernización de todo el sistema legal, orgánico y operativo en tres ejes fundamentales: la reforma legal, la agrimensura con fines jurídicos y la automatización y descentralización. Ya se están emprendiendo acciones en esa dirección.

Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). La institución se basa en la “Ley de Transformación Agraria”, decreto 1551 del Congreso de la República (1962), que le asigna funciones de planificación, desarrollo y ejecución de la explotación de tierras incultas o deficientemente cultivadas. El objetivo de la institución ha sido dirigir los procesos de colonización en el norte del país y la administración de los parcelamientos agrarios de la costa sur, las empresas comunitarias campesinas (ECAS), las fincas cafetaleras de las Verapaces y los parcelamientos de la Franja Transversal del Norte (FTN).

El INTA puede administrar las fincas rústicas nacionales y baldíos matriculados a su favor, tierras ociosas objeto de expropiación, tierras adquiridas por cualquier título y por enajenación forzosa, y las puede destinar a la constitución de zonas de desarrollo agrario y empresas campesinas agropecuarias, a los parcelamientos agrarios y los patrimonios agrarios colectivos. Estas funciones fueron modificadas por la “Ley del Fondo de Tierras”, y el instituto prácticamente tiende a desaparecer.

Instituto Geográfico Nacional (IGN). Después de haber sido administrado por el Ministerio de Defensa, esta institución pasó de nuevo en 1998 al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas. Se ha ocupado del levantamiento y desarrollo de mapas del país en diferentes escalas, utilizando fotografía aérea.

El IGN empezó a elaborar un catastro en 1966, con el apoyo de la Misión Técnica Alemana y de la Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo (AID); hasta 1982 se habían abarcado 18 000 kilómetros cuadrados en la planicie costera y 6 000 en la boca-costa. Después sólo se practicó el catastro urbano en cerca de nueve ciudades; en la actualidad se apoya a la Municipalidad de la capital.

Dirección General de Catastro y Avalúos de Bienes Inmuebles (DICABI/MIFIN). Esta dirección opera en el Ministerio de Finanzas Públicas. Sus funciones se orientan a generar un catastro para aplicar impuestos y tener un inventario de los todos los terrenos urbanos y rurales de una región, de un departamento o del país. Basó su actividad en el trabajo desarrollado por el IGN, pero en la actualidad su función primordial se ha trasladado como responsabilidad y beneficio de las municipalidades.

Oficina de Control de Reservas Territoriales (OCRET/MAGA). Esta institución, adscrita al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, administra las áreas de reserva de la nación definidas legalmente hasta 3 000 metros de las costas de los mares u océanos, 200 metros de las riberas de los lagos, 100 metros paralelos a lo largo de los ríos navegables y 50 metros de los nacimientos de agua; en su totalidad, suman alrededor de 1 430 kilómetros cuadrados.

La actividad de la OCRET en esas zonas se confunde con el manejo que al mismo tiempo realiza el Consejo de Áreas Protegidas dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). En 1997 la ley de la OCRET se adecuó a las transformaciones que se han dado en el organismo ejecutivo.

IV. Principales actores de un mercado de tierras en Guatemala

Los actores que intervienen en un mercado de tierras se relacionan con los tipos de mercado existentes. Al respecto, un estudio de la FAO constata la presencia en Guatemala de un mercado de tierras rurales segmentado, informal en las transacciones de pequeñas y medianas propiedades, y formal en aquellas efectuadas con grandes propiedades.

Varias observaciones coinciden en que la formalidad del mercado aumenta en forma directamente proporcional al tamaño de la finca. Estudios recientes en América Latina (BID, 1998) confirman que en la actualidad los mercados de tierras canalizan en forma limitada la demanda. Se presenta una fuerte segmentación por tamaño del predio y clase social de los demandantes y oferentes, todo ello vinculado a la informalidad con que se lleva a cabo la mayoría de las transacciones.

En Centroamérica se reconoce que existen barreras para el desarrollo de los mercados formales, debido a los altos costos de transacción, a que existen muy pocos incentivos para la participación de las fincas grandes en el mercado, a la obstrucción de barreras institucionales y a la limitada información, en particular la de carácter cultural de los participantes. (Melmed-Sanjar, 1998).

Por otro lado, las agencias multilaterales de financiamiento han identificado el papel relevante de los mercados de tierras rurales y están apoyando el desarrollo de los mercados formales. De hecho, en

los últimos años han financiado programas para mejorar los mercados de tierras rurales e impulsar la participación transparente de los distintos actores.

En el caso de Guatemala, el Banco Mundial ha aprobado dos préstamos vinculados con este problema. El primero, sobre administración de tierras por 31 millones de dólares, se ejecuta en El Petén y se orienta a la modernización del registro de la propiedad y a la elaboración de un catastro, con objeto de ayudar a satisfacer la necesidad de mejorar la seguridad jurídica sobre la tierra y con ello la transparencia de los mercados.

El segundo tiene como objeto apoyar al Fondo de Tierras (23 millones de dólares), que utiliza en su funcionamiento mecanismos de mercado. Se procura el fortalecimiento institucional, la provisión de asistencia técnica a los beneficiarios del Fondo y la inversión en proyectos productivos de beneficio comunitario.

En el caso de los mercados informales, la identificación y caracterización de actores se complica, y no es nada fácil cuantificarlos dadas sus propias características y los obstáculos para reconocerlos e introducirse en los mecanismos que permitan estudiarlos en forma objetiva. Otro elemento que complica el conocimiento de los componentes de los mercados de tierras es la segmentación y su delimitación, puesto que éstos presentan límites poco diferenciados o difusos.

A. Regionalización del mercado de tierras

La regionalización es un instrumento eficaz para diferentes fines, entre éstos la ubicación espacial de los diferentes actores que intervienen en un mercado de tierras rurales, y la identificación de tierras con características parecidas en cuanto a capacidad productiva, condiciones climáticas, topográficas y de tipo de uso.

La regionalización ayuda a agrupar en forma homogénea elementos importantes como los poblados, puertos y aeropuertos, la existencia de infraestructura productiva y la provisión de servicios como energía eléctrica, agua potable, hospitales, centros de salud, centros educativos y servicios complementarios.

La regionalización es una aproximación a cierta homogeneización, pero en términos de la unidad productiva se manifiestan diferencias como calidad de la tierra, topografía de la finca, acceso y existencia de agua para riego, existencia de mano de obra calificada, infraestructura interna y otros factores concretos. Asimismo, hay fincas que por su tamaño o posición geográfica se encuentran en la interconexión de dos regiones y por lo tanto son transicionales.

La regionalización también permite hacer comparaciones. Pese a que en Guatemala no se ha llegado a definir plenamente una regionalización para estudiar el mercado de tierras, ya existe una aproximación que los estudios más recientes están utilizando, y que fue la base en el estudio de campo incluido en el presente trabajo. La regionalización no es absoluta y por lo tanto presenta cierta flexibilidad en la ubicación de las fincas, en función de la experiencia y conocimiento de las personas que dirigen los estudios. La regionalización adoptada sigue el esquema de zonas fisiográficas del país que por sí misma constituye una aproximación a áreas homogéneas.³

1. Llanura Costera

Abarca la Costa Sur o del Pacífico, comprende desde la playa hasta alrededor de los 300 metros sobre el nivel del mar, y desde la frontera de El Salvador hasta la de México. Incluye los departamentos de Jutiapa, Santa Rosa, Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu y San Marcos. La topografía va de plana a ondulada, con excelentes suelos para la agricultura limpia y con capacidad

³ En los anexos se encuentra un mapa del país en donde se representan las regiones fisiográficas y la regionalización para el estudio de mercado de tierras rurales.

para trabajar máquinas; no existe bosque natural. La precipitación varía entre los 1 000 y 3 000 mm. Los cultivos permanentes son la caña de azúcar, el plátano, banano, hule, cacao y cítricos. Entre los temporales figuran los granos básicos, ajonjolí, melón y sandía, palma africana y pastos. La caña de azúcar es sin duda el principal cultivo. Se encuentran fincas grandes, medianas y pequeñas; estas últimas en las zonas de desarrollo agrario. La infraestructura de vías de comunicación es buena. La distancia a la capital varía entre 50 y 300 kilómetros de carreteras principalmente asfaltadas y otras de buen camino. Aquí se ubican casi todos los ingenios azucareros, así como otras agroindustrias. Hay dotación de electricidad y de comunicaciones telefónicas. Se prestan servicios de educación y de salud.

Según el “Marco de aplicación de políticas” del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), la zona se inscribe entre las tierras volcánicas y las tierras de la Llanura Costera, e incluye la faja cafetalera del país. Posee las mejores tierras agrícolas, desde la clase agrológica I hasta la IV. Existe un amplio desarrollo de infraestructura vial y de comunicaciones, así como de infraestructura productiva y de transformación agroindustrial, lo cual hace de la región el área de mejor cotización de las fincas dentro del país.

2. Boca Costa

Se conoce de esta manera al pie de monte de la vertiente del Pacífico del país; su altura varía entre los 300 y 1 100 msnm, se ubica en forma paralela entre la llanura costera y las mesetas del altiplano; es la franja cafetalera por excelencia e incluye los departamentos de Jutiapa, Santa Rosa, Escuintla, Chimaltenango, Suchitepéquez, Retalhuleu, Sololá, Quetzaltenango y San Marcos. La topografía predominante es quebrada; existen algunos bosques naturales remanentes y el cultivo del café se realiza bajo sombra. En esta región se encuentran fincas grandes, medianas y pequeñas, predominan las grandes y medianas de café, en las que normalmente hay beneficios húmedos e infraestructura interna. La infraestructura de comunicaciones es buena y la distancia varía entre 40 y 300 kilómetros de la capital en carretera asfaltada; en general, los caminos entre departamentos son asfaltados y los de tierra se encuentran en buen estado todo el tiempo.

3. Centro Occidente

Se le conoce normalmente como altiplano; comprende el área ubicada arriba de los 1 100 msnm, en los departamentos de Sacatepéquez, Guatemala, Chimaltenango, Sololá, Quetzaltenango, San Marcos y El Quiché. Esta región se inscribe, según el MAGA, en la zona de las tierras volcánicas, que se extienden desde la cota 1 500 al norte de la divisoria de aguas de la vertiente del Atlántico y Pacífico hasta la cota 1 500 en el sur del país. Predomina un relieve quebrado en las partes altas y ondulado en los valles; la precipitación media anual oscila entre 2 000 y 3 000 mm, con lluvias de hasta 5 000 mm en la parte alta de los volcanes Zunil, Santo Tomás, Tolimán y Sololá. Las temperaturas medias varían entre 15 y 20 grados centígrados. Una buena parte de la cobertura forestal ha sido deteriorada por el avance de la frontera agrícola. Los suelos tienen muchas limitaciones, debido principalmente a las condiciones de pendiente, aunque existen tierras fértiles.

4. Centro Oriental

En esta región se encuentran las tierras de mediana altura y los valles de los departamentos de El Progreso, Zacapa, Chiquimula, Jalapa, Jutiapa y Santa Rosa. Comprende todo el valle del río Motagua y las montañas circunvecinas que conforman las cuencas de los ríos afluentes. La topografía es quebrada y ondulada. Los suelos son bastante variados, con predominancia de clases de la IV a la VIII, que se combinan con tierras fértiles aluviales en las vegas de los principales ríos. Los cultivos más importantes son el maíz, el sorgo y las hortalizas y frutas de clima cálido, como el

tomate, pepino, chile, sandía, melón y otras. Se desarrolla la ganadería, que se ha trasladado a algunas de estas regiones desde la costa sur, y es mayoritariamente de doble propósito. El clima más seco y las tierras más áridas del país se encuentran en esta región, pero los sistemas más grandes de riego promovidos por el estado también están ahí, en donde se desarrolla una agricultura para productos de exportación.

5. Centro Norte

Son llamadas así las tierras que se ubican en las partes altas de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta y Baja Verapaz; su altura va desde los 300 msnm hasta otras más elevadas, como la sierra de los Cuchumatanes, arriba de los 3 000 msnm. La topografía es casi totalmente quebrada y el acceso muy difícil. Las distancias a la capital son las más grandes, ya que varían entre 150 km hasta más de 350 km. El área ha sido seriamente deforestada en su gran mayoría, en especial por el avance de la frontera agrícola, aunque la vocación es de bosque productivo y protector. Los cultivos que predominan son el maíz y el frijol, en la parte media el café y el cardamomo, y en la baja, algunas plantaciones de caña de azúcar y hule.

6. El Petén y Norte Bajo

El Petén constituye cerca de la tercera parte del total del territorio del país. Se incluye en esta misma región la parte más baja de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal. La topografía mayoritaria es la ondulada y la plana; los suelos carecen de fertilidad, una buena parte son tierras kársticas, humedales y de bosque tropical. Aquí se ubican también las extensiones más grandes de áreas protegidas, como la “Reserva de la Biosfera Maya”. Se cultiva maíz, cardamomo, hule y se practica la ganadería. Del bosque natural se extrae chicle, xaté y pimienta.

B. Demandantes

Son variados los criterios destinados a definir a los demandantes y no existe consenso para aplicar los criterios en diferentes situaciones y circunstancias, por lo que se hace sumamente difícil caracterizar a los demandantes y mucho más cuantificarlos. Diferentes formas se han utilizado para la estimación cuantitativa de la demanda y los demandantes, desde asimilarla a toda la población rural que no posee tierra y que la necesita para mantener su identidad cultural y su subsistencia, hasta solamente identificar aquellos sujetos que manifiestan públicamente ser demandantes y que están interesados en realizar una inversión segura.

Los datos en Guatemala no son conclusivos, puesto que podrían conducir a la inexactitud y la especulación; sin embargo, sí poseen carácter indicativo y muestran tendencias sobre la situación actual. Es obvio que, como en cualquier mercado, los elementos que lo conforman tienen tal dinamismo que se modifican constantemente. Se espera que en la medida en que se cuente con más datos y cifras se clarifique la participación de distintos actores en los mercados de tierra.

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

La AID (1982) en Guatemala realizó hace más de 10 años una investigación y estimó sobre la base de la existencia de campesinos que la demanda de tierra estaba constituida por 309 119 familias. El mencionado estudio calculó, considerando el crecimiento de la población del período

1982-1998 menos las familias atendidas con dotación de tierras por el gobierno y otras agencias desde esa fecha a la actualidad, que la cifra se ubicaría en el rango de 400 a 450 000 familias.

El fideicomiso “Fondo de Tierras”, que asumió la función de facilitar el acceso a este recurso a campesinos carentes, identificó en forma parcial y preliminar 55 227 familias demandantes (septiembre de 1998), distribuidas geográficamente como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1
DISTRIBUCIÓN DEPARTAMENTAL DE GRUPOS Y FAMILIAS DEMANDANTES
DE TIERRAS DE LA CNP-TIERRA
(Cantidades absolutas y porcentajes)

Departamento	Demandantes		Grupos de familias		Organizaciones	
	Total	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Total	55 227	100.00	1 310	100.0	302	100.00
Alta Verapaz	14 757		376	28.1	50	16.55
Baja Verapaz	25	0.05	4	0.3	3	0.99
El Petén	7 017		174	3.3	32	10.59
El Quiché	6 013	10.89	159	12.1	41	13.57
Escuintla	1 458	2.64	16	1.2	7	2.37
Chimaltenango	785	1.42	30	2.3	12	3.97
Guatemala	10	0.02	1	0.1	1	0.33
Izabal	953	1.73	9	0.7	2	0.66
Quetzaltenango	4 129	7.48	105	8.0	16	5.29
Retalhuleu	1 780	3.22	58	4.4	15	4.96
San Marcos	4 430	8.02	76	5.8	8	2.65
Sololá	1 301	2.26	47	3.6	26	8.61
Suchitepéquez	1 822	3.30	61	4.6	14	4.63
Totonicapán	379	0.69	19	1.4	4	1.32
Depto.no indicado en boleta	343	0.62	11	0.8		1.65

Fuente: Elaboración propia con datos del fideicomiso Fondo de Tierras

La identificación incluye demandantes en 16 de los 22 departamentos del país y en 147 del total de los 330 municipios. La mayor concentración de demandantes se encuentra en el departamento de Alta Verapaz, le siguen Huehuetenango, El Petén y El Quiché, que juntos constituyen la región de El Petén y Norte Bajo. En estos cuatro departamentos se localiza alrededor de 67% de los demandantes organizados.

Así, es válido afirmar que los demandantes se ubican en los departamentos del norte del país. En todos los departamentos, excluyendo El Petén, se concentra la mayor población indígena del país, especialmente de las etnias quet'chí, mam, y quiché. En estos departamentos también se concentra el minifundio, es decir, un gran cantidad de pequeñas parcelas que en la mayoría de los casos no superan una hectárea de terreno.

El mismo fideicomiso Fondo de Tierras (1998) elaboró un informe de situación al 30 de noviembre de 1998 en que se reporta un total de 346 grupos demandantes de tierras que totalizan 26 799 familias; de éstas, 25.21% se localiza en el departamento de Alta Verapaz. En conjunto, este último departamento con El Petén y El Quiché representan alrededor de 38% de la región de El Petén y el Norte Bajo. Si se adicionan Huehuetenango, Quetzaltenango y San Marcos, el porcentaje se eleva a alrededor de 60% de las familias demandantes, lo que indica que la mayoría de demandantes pertenecería a las diferentes etnias indígenas.

A los 16 departamentos citados en el primer informe se agregan los de Jalapa, Zacapa y Jutiapa, lo que incrementa el total a 19, por lo que los demandantes prácticamente están en todo el país, aunque con distinta intensidad. Estos tres departamentos no alcanzan al 5% de los grupos y al 9% del número de las familias demandantes identificado. Es conveniente puntualizar que la

población concentrada en estos departamentos es ladina y los grupos indígenas son muy limitados. La información anterior identifica a los demandantes localizados primordialmente en la región de El Petén y el Norte Bajo; son campesinos pobres, mayoritariamente indígenas y se organizan en distintos tipos de comités.

El conjunto de los demandantes se complementa con los propietarios locales de la zona que desean ampliar sus áreas productivas actuales; por regla general, no son indígenas y poseen recursos para la compra de terrenos de medianos a grandes. Estos y otros demandantes pueden ser también personas de la localidad o externas que buscan realizar inversiones especulativas en espera de un incremento de los precios de la tierra.

La demanda identificada en cuanto a cantidad de tierras y unidades productivas se concentra en las regiones denominadas El Petén y Norte Bajo, y en la Boca Costa Sur. La demanda por tierras en las regiones del altiplano es bastante menor y en las áreas del oriente del país es casi inexistente dentro de un esquema del mercado formal, en especial el identificado a nivel de la información pública registrada en los diarios del país y la ligada a las empresas de bienes raíces. Aun así, debe reconocerse que la demanda local se mantiene con cierto dinamismo, aunque se mueve estrictamente dentro del mercado informal.

C. Oferentes y oferta de tierra

La caracterización y cuantificación de los oferentes también presenta problemas, aunque de diferente tipo que la de los demandantes. La informalidad es probablemente la principal barrera para poder contar con un adecuado conocimiento de éstos.

En general, los oferentes de tierras para la compra o arrendamiento pueden agruparse de la siguiente manera (FAO, Banco Mundial, 1998): a) propietarios privados; b) usufructuarios privados con tierras adjudicadas por el estado que no han finalizado el proceso legal de adjudicación; c) usufructuarios privados, sin título de propiedad, y d) comunidades o municipalidades con tierras propias.

En Guatemala se considera que no existen tierras de propiedad pública o baldíos en cantidad considerable como para reconocer la existencia de una reserva de tierra pública que pudiera atender la demanda, y por lo tanto considerar al estado como un oferente de tierra.

Los propietarios privados son las personas físicas y morales que están registradas en el RGP como titulares de los predios. Los usufructuarios privados son las personas y las respectivas tierras producto del proceso de reforma agraria que han sido otorgadas por el estado, pero que no tienen aún un título registrado a favor de alguien específico. A su vez, usufructuarios privados sin título están en posesión de la tierra, pero sí figuran en el RGP. Esta situación obedece a compra o herencia. Por último, las comunidades o municipalidades tienen tierras que se otorgan a miembros de la comunidad o vecinos de la municipalidad para su uso o explotación, derechos que con frecuencia son intercambiables.

Las tierras privadas participan en plenitud en el mercado de tierras formal; los restantes tipos, salvo en algunos casos las de posesión privada sin título, se mueven casi exclusivamente en un mercado de tierras informal.

Varios elementos o factores condicionan a los oferentes y la oferta de tierras. El estudio de la FAO-Banco Mundial identifica como condicionantes de la oferta de tierra a: a) la rentabilidad de la actividad agropecuaria y el capital de trabajo; b) las invasiones, la violencia y el clima de inseguridad personal; c) los conflictos existentes sobre la propiedad y uso de la tierra, y d) la existencia de programas de apoyo al acceso al recurso.

El primer factor obedece al escaso desarrollo productivo de las fincas, a causa de la deficiencia en el acceso terrestre y la comunicación, así como a las pocas inversiones en infraestructura productiva de los predios. Estas condiciones son más notorias en la región del Norte Bajo y El Petén, y con menor intensidad en las otras regiones.

Se ha detectado que entre los oferentes de unidades productivas se cuentan propietarios de fincas que, por la falta de pago del pasivo laboral de los trabajadores, las han abandonado y descuidado. En algunos casos, el pago se ha efectuado en especie con parte del territorio de la finca. Entre los oferentes hay personas de nula inclinación empresarial, y ello se traduce en la incapacidad para conseguir el capital requerido que posibilitara mejoras en la unidad productiva.

La oferta de tierras está trabada por los conflictos en cuanto a definición de derechos de propiedad, los problemas de legalización de dominio, definición real de linderos, la existencia de más de un título de propiedad sobre un mismo predio, los pasivos laborales y la usurpación de propiedades.

Por último, los programas de apoyo a grupos de retornados en la dotación de tierras, basados en los acuerdos de paz, han generado expectativas en muchos propietarios de tierras, que se reflejan en el incremento de los precios y en un mayor dinamismo del mercado formal, al tiempo que se ponen en evidencia los obstáculos para desarrollar un mercado de tierras rurales más transparente y eficiente.

Cuadro 2
OFERTA DE FINCAS MEDIANAS Y GRANDES EN EL
MERCADO FORMAL
(En hectáreas y porcentajes)

Región	Superficie (hectáreas)	Distribución (%)
Total	156 105	100
Tierras Bajas del Norte	48 960	31
Zona Centro Norte	69 255	44
Zona Centro Occidente	3 187	2
Zona Centro Oriente	4 369	3
Boca Costa Sur	18 585	12
Llanura Costera	11 145	8

Fuente: FAO-Banco Mundial, Guatemala. Mercado de tierras. Un análisis preliminar. (borrador, 1998).

Según el informe de 1998 del Fondo de Tierras, la mayor concentración de la oferta en número de fincas y superficie se ubica en el departamento de Alta Verapaz (31.2% y 33.10%, respectivamente) y en El Petén (20% del área). Un porcentaje también importante de la oferta de tierras se ubica en la franja cafetalera de la región de la Boca Costa Sur (alrededor del 10%).

Existe una tendencia global a concentrar la oferta en el Norte Bajo y El Petén y en la región del Centro Norte que corresponde al área de la Franja Transversal del Norte, que cubre parte de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal. Asimismo, se confirma que la otra zona dinámica en la oferta se ubica en las fincas cafetaleras.

Aunque no se cuenta con un inventario completo de las comunidades y municipalidades que poseen tierras, un informe de consultoría desarrollado en el Banco Mundial (Elias, 1994) sostiene que las tierras comunales en posesión de particulares se redujo entre los censos de 1964 y 1979. Si bien en el último censo aparece un número menor de fincas y superficie en posesión de particulares (de 20 593 fincas en 1964 se pasó en 1979 a 6 110, y de 59 328 hectáreas a 35 881), lo que realmente sucede es que muchas personas en posesión de tierras comunales la declararon en ese lapso como de propiedad privada.

En el informe se identifica en el altiplano, entre tierras comunales y municipales, un total de 82 405 hectáreas: 33 763 en Huehuetenango, 17 626 en Totonicapán, 16 751 en Quetzaltenango, 6 320 en Sololá, 3 135 en Quiché, 2 525 en San Marcos y 2 285 en Chimaltenango. Se estima que el total de hectáreas en el altiplano ascendería hasta 114 000.

Las 12 municipalidades de El Petén cuentan con su propio ejido, que es administrado por éstas y se alquila a los residentes para su uso y aprovechamiento. El total de hectáreas referidas es de 137 525, en manos de 5 820 ejidatarios que gozan en usufructo la tierra municipal, pero no son propietarios (Cabrera, 1995). También hay tierras comunales en los departamentos de Jalapa, Zacapa, Jutiapa y Chiquimula, y algunos departamentos de la Costa Sur, pero la información al respecto es escasa. Estas tierras no participan directamente del mercado formal de tierras, pero de una u otra forma muchas de éstas se mueven en el mercado informal en lo referente al usufructo y el arrendamiento concesionario.

D. Actores institucionales

En el proceso que implica el desarrollo de un mercado de tierras están inmersos otros actores institucionales de manera directa e indirecta, y ya han sido identificados en el capítulo del marco legal e institucional.

E. Costos de transacción

Los costos de transacción que afectan la compraventa en el mercado formal se relacionan con la aplicación de los impuestos y los honorarios profesionales. En cuanto a los impuestos, comprenden el de valor agregado (IVA), el impuesto de timbres y el impuesto sobre la renta (ISR). El IVA corre a cargo del comprador, mientras que el ISR debe cubrirlo el vendedor; el impuesto de timbres y el de papel especial de protocolos son gravámenes adicionales.

Ejercicios realizados para la estimación de costos y mecanismos de transacción (FAO – Banco Muncial, 1998) muestran que éstos a veces incrementan sustancialmente el precio de tierras. A título ilustrativo, si se trata de una negociación normal, sin la intervención de comisionista, el comprador estaría obligado a abonar 13% sobre el precio, monto que incluye el IVA (10%) y otros gastos; a su vez, el vendedor pagaría aproximadamente el 10% del ISR del valor del inmueble. El porcentaje para el comprador se eleva 6% más si interviene un agente comisionista, situación que sucede con frecuencia.

F. Mecanismos de transacción

Los mecanismos y procedimientos de transacción dependen del tipo de mercado en el que se desarrollan las transacciones. El mercado formal abierto es el más conocido; en éste se negocian sobre todo fincas medianas y grandes, es decir, mayores de 45 hectáreas.

En Guatemala es frecuente la participación de intermediarios, los comisionistas privados o agencias inmobiliarias, que normalmente cobran entre 5% o 6% sobre el valor de venta. Ya sea con la intervención de intermediario o de forma directa, la realización de la venta exige la reserva y cuidado, debido a que su divulgación puede generar invasiones a la finca o que las personas que intervienen en el negocio sean objeto de violencia y acciones delictivas. Si la transacción se da en forma abierta, se formulan ofertas en prensa y/o publicaciones especializadas, o bien se acude a empresas inmobiliarias de prestigio. Si el proceso se desarrolla por contacto directo, éste se da en

medio de las gremiales o asociaciones en donde participan los propietarios, o bien en círculos de conocidos de la región en los mismos lugares que se ubican las fincas.

En general, se reconoce que las transacciones efectuadas en un proceso abierto se inscriben en el Registro General de la Propiedad y se cumple con los procedimientos legales estipulados al respecto.

G. Posibilidades y acceso al financiamiento para la compra de tierra

No existen en el país programas o líneas de financiamiento especiales para la compra de tierra, por lo que en términos generales ésta se realiza con fondos propios de los interesados. En algunas situaciones especiales, cuanto el sujeto es “un buen cliente”, las entidades de crédito, bancos o financieras facilitan recursos financieros, pero aportan un porcentaje minoritario del costo total. En todo caso, ello supone la obligatoriedad de hipotecar la propiedad a favor del ente financiero, lo que limita y dificulta el acceso a otras fuentes de financiamiento, en especial cuando se requiere capital de trabajo.

Otro factor que limita el acceso al crédito son las altas tasas de interés, ya que ello exige estar inmersos en procesos productivos de una muy alta tasa de retorno que permita solventar adecuadamente el crédito obtenido. En el caso de actividades agropecuarias, esto no acontece a causa de los márgenes limitados de rentabilidad y por los largos períodos de retorno del capital.

En la actualidad sólo el Fideicomiso Fondo de Tierras (creado en 1997) es el ente institucional encargado de financiar compra de tierra, pero está vinculado al cumplimiento de los acuerdos de paz y con el objetivo de facilitar el acceso a la tierra de grupos de campesinos que la poseen limitadamente o no la tienen. Este fideicomiso sustituyó a los anteriores fondos que tenían esa finalidad y estaban dirigidos a grupos de campesinos retornados del refugio en México, luego del conflicto armado.

V. El precio de la tierra

La información sobre precios es difícil de obtener, en especial del precio efectivamente pagado por una propiedad. Se considera que, en términos generales, los precios ofertados de las propiedades, superarían entre 10% y 30% al precio real.⁴

Los precios varían fuertemente entre distintos predios de una misma región, así como entre regiones. Los principales factores que motivan este comportamiento son: a) las condiciones de acceso a las fincas; b) la ubicación respecto de los principales mercados de productos agropecuarios; c) la disponibilidad de agua para riego; d) la infraestructura productiva interna y externa de la finca; e) los cultivos existentes y su condición; f) la calidad de las tierras y la topografía, y g) el tamaño de la propiedad.

Ahora bien, es importante considerar la influencia que ejercen la especulación, la disponibilidad de suficientes unidades productivas en situación de venta, la incertidumbre macroeconómica, la existencia o no de respaldo legal sobre la propiedad, (Jaramillo, 1998), elementos que aportan una proporción específica aún desconocida en la formación del precio.

Respecto de Guatemala, algunos datos preliminares pueden servir de referencia, sobre todo porque los estudios son muy recientes. Con todas estas limitaciones, reflejan tendencias coherentes con las opiniones de personas ligadas a la actividad de valuación de fincas, compraventa de propiedades y técnicos del Fondo de Tierras.

⁴ Información obtenida en entrevista con técnicos del Fondo de Tierras.

Cuadro 3
PRECIOS UNITARIOS DE TIERRA OFERTADA

(En quetzales por hectáreas)

Región	Precio ponderado	Rango mínimo	Rango máximo
Tierras Bajas del Norte	3 970	1 000–4 000	18 000–28 000
Zona Centro Norte	3 900	1 000–2 000	10 000–22 000
Zona Centro Occidente	22 780		
Zona Centro Oriente	16 380	2 000–9 000	22 000–33 000
Boca Costa Sur	29 110	10 000–17 000	33 000–40 000
Llanura Costera	22 390	16 000–18 000	33 000–45 000

Fuente: FAO-Banco Mundial, Guatemala. Mercado de tierras. Un análisis preliminar (borrador, 1998)

El rango menor corresponde en las dos primeras zonas a tierras de difícil acceso, sin mejoras o con mejoras leves, sin infraestructura productiva y con limitaciones de vivienda. A su vez, las de rango máximo son tierras con café, cardamomo, ganado y pastos; banano, cultivo de granos básicos o bosque natural con maderas preciosas; a veces existe infraestructura o vivienda mínima.

Respecto del Centro Occidente, la información es limitada, por lo que el dato sólo representa casos aislados, pero en general la zona tiene áreas con buena infraestructura de comunicación y, en algunos casos, productiva. Sin embargo, por la topografía del terreno existen dentro de la misma zona áreas aisladas e incomunicadas, o de difícil comunicación.

En la zona de Centro Oriente el rango mínimo abarca tierras en donde se cultivan granos básicos de temporada, y el rango más alto, tierras que cuentan con riego y que en términos generales producen generalmente cultivos de exportación.

En la Boca Costa Sur el rango mínimo corresponde a tierras con plantaciones de café abandonadas o antiguas, cacao o hule o bien tierras sin trabajar. También se dan problemas de invasiones o colonos con pasivos laborales altos. El rango máximo se obtiene en plantaciones de café, hule u otro cultivo perenne en buenas condiciones, en los que se advierte infraestructura productiva, con beneficios húmedos y patios de secado de café, tomas de agua, caminos internos u otros.

En la Llanura Costera el rango mínimo de precios comprende tierras sin trabajar, deterioradas por sobreuso y/o con problemas de trabajadores con pasivos laborales altos. Los precios máximos corresponden a tierras con caña de azúcar o hule en buenas condiciones; también se cuentan predios con ganado y pastos. En general, poseen adecuada infraestructura.

El análisis del Fondo de Tierras (1998) sobre precios ofrece los datos del cuadro 4.

Estos datos son coherentes y guardan relación con los obtenidos en cada región. Las dos primeras categorías corresponden a El Petén y Norte Bajo, donde se presentan los precios menores, similares al rango mínimo del primer estudio. La tercera y cuarta categoría son departamentos representativos del Centro Oriente del país; en este caso, el rango de precios es equivalente a un valor intermedio entre el rango mínimo y el máximo citados en el primer estudio. La quinta categoría se refiere al altiplano citado en el primer estudio como Centro Occidente: en ambos estudios los precios son similares.

Cuadro 4
RANGOS DE PRECIOS POR DEPARTAMENTO DE ACUERDO CON
FINCAS OFERTADAS

(En quetzales por hectárea)

Departamentos de la República	Rango de precios <i>(quetzales por hectáreas)</i>
Baja Verapaz, Izabal, El Petén, Quiché Zacapa	Menos de 4 500
Alta Verapaz y Huehuetenango	4 501 a 6 670
Jalapa	6 671 a 11 110
Jutiapa	11 111 a 15 555
Chimaltenango	15 555 a 20 000
Chiquimula, Escuintla, Retalhuleu y Sololá	20 001 a 24 450
Suchitepéquez, El Progreso y Quetzaltenango	24 451 a 28 900
Sacatepéquez, San Marcos y Santa Rosa	de 28 901 en adelante

Fuente: Registro de ofertas del Fondo de Tierras.

Nota: Originalmente los datos fueron consignados en precios por caballería. Su traducción en quetzales por hectárea requirió hacer ajustes correspondientes.

En la sexta categoría se trata de departamentos del Oriente, Altiplano y Costa Sur, y en la séptima y octava de la Boca Costa Sur y Llanura Costera. Los rangos de precio son equivalentes en el término medio, y se incrementan en el rango superior. No obstante, la tendencia hacia los rangos superiores de precio es similar en los dos estudios.

Los esquemas y sistemas de formación de los precios de las tierras rurales aún no han sido estudiados en el país. En diversos estudios realizados en América Latina (BID, 1998) sobre el comportamiento de los mercados de tierras rurales se han identificado los principales indicadores que inciden en las fluctuaciones en los precios, aunque no se ha llegado a establecer las interrelaciones y los efectos entre dichas variables, ni su importancia relativa.

VI. Resultados del estudio de campo

A. Planificación, metodología y desarrollo del programa para el estudio de caso

1. Antecedentes

En distintos países el análisis del comportamiento del mercado de tierras rurales ha generado nuevo conocimiento sobre las características de la oferta, la demanda, la formación de los precios y el contexto en el que se desarrollan los mercados. A su vez, este conocimiento ha arrojado información y datos concretos al sistema de mercado, que son elementos esenciales para ir desarrollando estructuras menos complejas y más transparentes.

El objetivo de la investigación de campo sobre el mercado de tierras rurales ha sido desarrollar un estudio para establecer la dinámica del comportamiento del mercado de tierras rurales en tres regiones de Guatemala, identificando los factores que determinan el comportamiento y la racionalidad de oferentes y demandantes, así como los factores que determinan la formación del precio. Con ello se esperaba contribuir al establecimiento de un registro de precios regionales de tierras rurales, y determinar por región los elementos que integran dicho precio. Asimismo, se planteó hacer algunas comparaciones con el resultado de otras investigaciones desarrolladas recientemente, siempre y cuando se tratara de áreas geográficas similares. En consecuencia, se estableció la coordinación con

las instancias vinculadas al mercado de tierras en Guatemala, o sea, la comisión de PROTIERRA y su Unidad Técnico Jurídica (UTJ) y los distintos componentes que la integran, en especial el Fondo de Tierras.

2. Metodología

Previo al diseño de la metodología se definieron las áreas que se pretendía abarcar, que fueron, El Petén y Norte Bajo, la Boca Costa Sur y El Altiplano. Estas regiones corresponden a la zona centro occidente de los otros estudios. Si bien se reconoce la mayor dificultad de encontrar información del mercado formal en esta región, se trató de que los casos presentaran la mayor homogeneidad.

Las tres regiones seleccionadas presentan similitudes con respecto a las características agroecológicas. Por una parte, son regiones fisiográficas con aspectos similares en cuanto a los suelos, la vegetación, el clima y la precipitación pluvial. Por otra, las condiciones de infraestructura, en particular las carreteras pavimentadas, de terracería y los caminos de acceso, y la provisión de servicios básicos que presta el estado son parecidos.

En cuanto al esquema metodológico se ejecutaron las siguientes actividades: i) coordinación y entrega de información a las personas e instituciones interesadas con los fines y objetivos del estudio; ii) diseño del estudio de campo; iii) elaboración de los instrumentos para la captura de información; iv) coordinación del programa de ejecución en campo y gabinete; v) codificación y sistematización de la información, y vi) desarrollo del informe de resultados.

Un equipo de tres asistentes permanentes apoyaron el diseño, el trabajo de campo y la coordinación institucional en el ámbito de las regiones y con el personal encargado de la sistematización de la información. Así, se buscó que los entes institucionales participantes adquirieran pleno conocimiento de los objetivos, modalidades y alcance del esfuerzo a ejecutar, a fin de que facilitaran la toma de decisiones en el campo e hicieran más fructíferas las visitas a los lugares específicos mediante su apoyo.

En un taller se definieron los procedimientos para la ejecución del programa, desde el contenido de la información requerida hasta el desarrollo de los instrumentos para capturar información. Se decidió aplicar un cuestionario base (boleta) ya utilizado en un estudio similar en el Perú, adaptado y modificado de acuerdo con las condiciones propias del país. Se interrogó a personas conocedoras de las regiones en cuanto a la dinámica del mercado de tierras y la existencia de fuentes. Se determinó que sería factible levantar entre 160 y 200 encuestas en total.

En función de la metodología desarrollada se procedió a captar la información requerida por las boletas, partiendo de un inventario de ofertas inmobiliarias identificado en los principales diarios del país. Además, se consultó sobre el tema agencias inmobiliarias reconocidas en la capital del país. Por último, se requirió el apoyo del Fondo de Tierras para aprovechar el trabajo de sus agentes de campo y conocer las ofertas que el Fondo ha recibido vinculadas a los grupos demandantes.

Después de una evaluación preliminar de la oferta y la demanda y de superar las dificultades para ejecutar el trabajo de campo, se llenaron 170 boletas en las distintas regiones del país. Algunas se desecharon por distintos motivos, y finalmente quedaron 156. Aunque se pretendía obtener un número similar en cada una de las regiones, este objetivo no se cumplió debido a la dinámica natural de los distintos mercados.

B. Limitaciones en el desarrollo del estudio

Se exponen algunas de las limitaciones que se enfrentaron en el desarrollo del trabajo. Se considera que guardan cierta utilidad para futuros estudios orientados a conocer la situación del mercado de tierras rurales en Guatemala.

La primera dificultad se relaciona con la situación de violencia imperante en el país, que se manifiesta en secuestros y asaltos, y que inclusive ha derivado en los tres últimos años en agresiones, asesinatos y linchamientos a presuntos delincuentes ejecutados en forma colectiva por comunidades y vecinos. Así, la movilización de personas “extrañas” en el área rural despierta sospechas que devienen en paranoia si éstas se presentan haciendo preguntas e investigaciones sobre personas que venden o compran tierras, sobre los precios y condiciones de las propiedades, etc. Las respuestas obtenidas distan de ser espontáneas y requieren cierta interpretación que posibilite su utilización. Una forma de lograr mayor confianza con los informantes es hacerse acompañar de alguien “conocido” de los propietarios o administradores de las fincas o de los vecinos.

El segundo obstáculo tiene que ver con la situación electoral municipal que se dio en 1998 y la simultánea preparación para la contienda electoral nacional que ocurriría a fines de 1999. Ello repercute en la actitud de desconfianza de los vecinos y propietarios para brindar información relativa a mercados de tierra. La percepción generalizada es que la solicitud de información sobre el valor de las propiedades siempre se vincula con la posibilidad de realizar alguna “reforma agraria” o incrementar los impuestos sobre la tierra.

Como ya se apuntó, la nueva ley del impuesto territorial, denominada Impuesto Único sobre Inmuebles (IUSI), se anuló a principios de 1998 después de grandes manifestaciones de descontento por parte de la población rural ante lo que consideraban una intromisión del estado y un incremento desmedido de los impuestos. Un detenido análisis de la ley y una adecuada preparación e información a la población hubiera permitido reconocer las ventajas del ordenamiento derogado.

Un tercer tipo de problemas se suscitó a causa de la poca o nula presencia de los propietarios en sus fincas y a la falta de información concreta de sus administradores sobre aspectos fundamentales de la unidad productiva como dimensiones totales exactas, extensión de los distintos cultivos, niveles productivos e infraestructura y equipo. También se advierte la carencia de información histórica respecto de los propietarios anteriores y períodos de desarrollo de la unidad productiva. Con frecuencia este impedimento obligó a visitar la unidad productiva en más de una ocasión o bien a hacer contacto con los propietarios o encargados en las cabeceras municipales, departamentales y hasta en la capital del país.

Un vacío adicional representa la ausencia de estadística básica en todos los niveles. El Instituto Nacional de Estadística (INE) levantó el último Censo Agropecuario en 1979, y los datos del censo de población de 1994 son fragmentarios porque la información no está totalmente sistematizada y disponible para la consulta.

La información del Registro General de la Propiedad (RGP), el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), la Oficina de Control de Reservas Territoriales (OCRET) y otras instituciones, es muy escasa o existe de tal forma que no puede utilizarse por no estar desagregada y/o no poseer ninguna sistematización. En ninguna de las instituciones mencionadas se pudo encontrar información que pudiera utilizarse adecuadamente. De manera reciente el Fondo de Tierras ha emprendido un esfuerzo por sistematizar la información y por construir una base de datos sobre oferta, demanda y precios relacionados.

Por consiguiente, el proceso de recopilación y sistematización de la información fue lento y dificultoso. La información que se pretendía captar mediante la boleta de la investigación de campo no se obtuvo en su totalidad por las limitaciones descritas. Con todo, la información recopilada permite presentar un adecuado panorama de lo que sucede en las tres regiones y dejar una base sistematizada para otras investigaciones.

C. Análisis de resultados

Los resultados del estudio se agruparon en el ámbito espacial, del más pequeño al mayor, de la manera siguiente: a) municipio; b) departamento, y c) región. Esta información se refiere a la cantidad de hectáreas ofertadas y al número de oferentes; sobre esta base se establece cierta dinámica del mercado en esos mismos niveles. También se agrega la información de precios ofertados por hectárea, no los realmente pagados, en razón de las trabas ya mencionadas.

Tampoco es posible acudir en busca de esta información al Registro General de la Propiedad, por varios factores técnicos. En principio, las escrituras no se asientan inmediatamente después de la transacción; luego en el registro no están clasificadas, por lo que sería necesario un gran esfuerzo y un largo período de tiempo para poder hacerlo, ello si además se contara con toda la colaboración y apoyo de las más altas autoridades.

La información recolectada por medio de la boleta ha permitido efectuar un análisis comparativo en el ámbito regional de los precios máximos, mínimos y promedio, el uso actual de la tierra, la forma cómo fue obtenida la propiedad, las características de distancia y tiempo para tener acceso a la finca desde la ciudad capital como principal mercado y las extensiones de las unidades productivas. Con este material se configura un perfil sobre la oferta y se presentan interrogantes e hipótesis que pueden ayudar a conocer mejor el comportamiento del mercado.

1. La oferta y los precios

a) Distribución geográfica de las tierras ofertadas

A continuación se presentan los cuadros básicos de resultados y los gráficos que sintetizan los datos y cifras agregados, en términos absolutos y relativos, sobre la cantidad de tierra ofertada y la cantidad y distribución de oferentes, distribuidos por región, departamento y municipio. Los precios figuran en quetzales y dólares.

Según el cuadro 5 la oferta de tierras totaliza en las tres regiones 62 000 hectáreas, una cantidad considerable si se compara con la extensión de las tierras adquiridas en los últimos años por el estado y otras instituciones en sus distintos programas.

De acuerdo con los datos más recientes,⁵ el programa que más tierras adquirió fue el ejecutado por el Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP), que entre 1992 y 1999 compró 57 800 hectáreas, alrededor de un 93% de la oferta identificada en el presente estudio de campo. La compra en este programa promedia 7 200 hectáreas anuales, alrededor de un 12% de la oferta identificada en el estudio. Por su parte, el Fondo Nacional de Tierras (FONATIERA) entre 1991 y 1997 adquirió sólo 14 900 hectáreas.

Las tres principales regiones escogidas abarcan 14 departamentos del total de 22 en los que se divide el país; dos de éstos, Chimaltenango y Quetzaltenango, se incluyen dos veces porque poseen territorios en regiones distintas (en el Altiplano y en la Boca Costa Sur). Así, la oferta se

⁵ Información recopilada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), sobre la base de informes provenientes de los programas citados. Los datos varían dependiendo del período de tiempo considerado.

ubica en 48 municipios de los 330 del país. Esta restricción tiene que ver con la homogeneidad de las regiones y las áreas en donde se detectó la oferta de unidades productivas.

La información obtenida es valiosa porque en el nivel municipal no se poseían datos. El conjunto de municipios y departamentos conforma las regiones y en este nivel sí es posible efectuar ciertas comparaciones debido a la existencia de datos de los estudios recientemente desarrollados.

En cuanto a la distribución de la oferta regional se descubren tendencias similares a las formuladas en estudios recientes (FAO, Banco Mundial, 1998). Así, el mayor porcentaje de tierras ofertadas se encuentra en la región de El Petén y Norte Bajo (43 600 hectáreas) que representan 70.35% del total, como se muestra en el cuadro 6). Es importante puntualizar que 24 100 hectáreas se concentran en el departamento de Alta Verapaz y 9 500 en El Petén, lo que corresponde a 55.2% de la oferta total regional y a 38.8% del total de las tres regiones escogidas. En el caso de Alta Verapaz, 21.9% corresponde a su participación en la oferta regional y 15.44% del total de las tres regiones. Estos dos departamentos son los principales oferentes de tierras del país.

Cuadro 5

OFERTA DE TIERRAS Y PRECIO DE LA HECTÁREA POR REGIÓN, DEPARTAMENTO Y MUNICIPIO

(En hectáreas, quetzales por hectárea y dólares por hectárea)

Región/departamento	Municipio	Total de hectáreas ofertadas	Precio por hectárea	
			Quetzal por hectárea	Dólares por hectárea
Total país		62 006		
A. Región El Petén y Norte Bajo		43 623		
1. El Petén	1.1 San Francisco	900	2 222	352
	1.2 Santa Ana	909	3 630	574
	1.3 Dolores	450	1 778	272
	1.4 San Luis	413	2.001	317
	1.5 Sayaxché	4 860	962	152
	1.6 Poptún	2 040	1 699	269
Total departamental		9 572	1 776	281
2. Alta Verapaz	2.1 Cobán	4 853	4 587	726
	2.2 San Cristóbal Verapaz	2 115	5 244	830
	2.3 Panzós	5 555	7 430	1 176
	2.4 Senahú	1 440	2 431	385
	2.5 San Pedro Carchá	2 183	3 730	590
	2.6 Lanquín	350	4 286	678
	2.7 Cahabón	6 608	5 797	917
	2.8 Chahal	1 350	3 704	586
	2.9 Fray Bartolomé de las casas	180	8 533	1 350
Total departamental		24 094	5 491	869
3. Baja Verapaz	3.1 Purulhá	540	18 056	2 857
Total departamental		540	18 056	2 857
4. Izabal	4.1 El Estor	7 397	7 933	1 255
	4.2 Morales	48	3 646	577
Total departamental		7 444	7 544	1 194
5. Huehuetenango	5.1 Santa Cruz Barrillas	973	10 485	1 659
Total departamental		1 973	10 485	1 659
B. Región Boca Costa Sur		16 198		
6. Santa Rosa	6.1 Cuilapa	2 212	36 236	5 734
	6.2 Chiquimulilla	310	26 036	4 199
	6.3 Casillas	31	19 355	3 063
	6.4 Santa María Ixhutatán	540	1 787	282
	6.5 Pueblo Nuevos Viñas	225	32 543	5 149
Total departamental		3 318	29 699	4 700
7. Chimaltenango a/	7.1 San Pedro Yepocapa		30 031	4 752

(Conclusión Cuadro 5)

Región/departamento	Municipio	Total de hectáreas ofertadas	Precio por hectárea	
			Quetzal por hectárea	Dólares por hectáreas
Total departamental		1 468		
8 Escuintla	8.1 Escuintla	99	30 031	4 752
	8.2 Santa Lucía Cotzumalguapa	135	26 029	4 118
	8.3 Siquinalá	338	47 630	7 536
	8.4 Tiquisate	756	26 667	4 219
	8.5 La Gomera	21	21 376	3 382
	8.6 Guancazapa	90	35 715	5 651
	8.7 Palín	4 50	15 000	2 373
Total departamental		1 888	25 577	4 047
9 Suchitepéquez	9.1 Mazatenango	20	26 196	4 145
	9.2 Patulul	180	20 000	3 164
Total departamental		200	17 778	2 813
10. Retalhuleu	10.1 Retalhuleu	1 070	18 889	2 989
Total departamental		1 070	30 029	4 751
11. Quetzaltenango a/	11.1 Colomba	1 349	30 029	4 751
	11.2 El Palmar	756	25 951	4 106
	11.3 Génova	915	33 267	5 264
Total departamental		3 020	24 368	3 856
12. San Marcos	12.1 San Rafael Pie de la Cuesta	45	27 677	4 379
	12.2 Nuevo Progreso	2 715	44 444	7 032
	12.3 El Tumbador	1 981	37 084	5 868
	12.4 La Reforma	229	35 632	5 638
	12.5 Pajapita	135	28 501	4 510
Total departamental		5 234	22 222	3 516
C. Región del Altiplano		2 185	34 927	5 526
13. Guatemala	13.1 San Juan Sacatepéquez	68		
Total departamental		68	14 814	2 344
14. Sacatepéquez	14.2 Antigua Guatemala	112	14 814	2 344
Total departamental		112	68 587	10 852
15. Chimaltenango a/	15.1 San Martín Jilotepeque	1 780	68 587	10 852
	15.2 Patzicía	50	19 917	3 151
Total departamental		1 830	12 800	2 025
16. Quetzaltenango a/	6.1 San Juan Ostuncalco	175	18 310	2 897
Total departamental		175	5 714	904
			5 714	904

Fuente: Datos del estudio de campo

Nota: ^a Estos departamentos tienen áreas territoriales en la Boca Costa Sur y en el Altiplano

En esta misma región se encuentra el departamento de Izabal, con 7 400 hectáreas, que representan 17% de oferta de la región y 12% del total de las regiones estudiadas.

Al mismo tiempo, valga puntualizar que en esta región también se ubican los municipios que más ofertan tierra en el país, que en orden descendente son: El Estor, en el departamento de Izabal, 7 400 hectáreas; en Alta Verapaz, los municipios de Cahabón, 6 600 hectáreas; Panzós, 5 500 hectáreas y Cobán, 4 800 hectáreas; y en El Petén, Sayaxché con 4 800 hectáreas. Los tres primeros municipios son colindantes y se encuentran en el valle del río Polochic, que llega a desembocar al lago de Izabal.

La distribución de la cantidad de oferentes es valiosa en cuanto implica la posibilidad de contar con un rango amplio o limitado para escoger y determinar la compra de distintas unidades productivas. En el cuadro 7

se aprecia que la situación varía relativamente. En la región de El Petén y Norte Bajo se concentra 48.1% de los oferentes, porcentaje menor al de la tierra ofertada, por lo que se supone que las propiedades son de mayor dimensión, hecho que se comprueba más adelante con otros datos. Ahora bien, la relación entre tierra ofertada y número de oferentes varía entre las tres regiones, pero la distribución de oferentes en el interior de la región mantiene una tendencia similar a la de la tierra ofertada.

La segunda región en importancia es la de la Boca Costa Sur, en la que se identificó una oferta de 16 200 de hectáreas, o sea, 26.2% de la oferta de tierra en las tres regiones.

El departamento de San Marcos, ubicado en la parte sudoccidental del país, es el que más tierra oferta dentro de la región. En cinco municipios se obtiene un total de 5 200 hectáreas, que corresponden a 32.3% de la oferta regional y a 8.4% de la oferta total del país. En particular, los municipios de Nuevo Progreso, con 2 700 hectáreas y El Tumbador, con 1 980 hectáreas, figuran en primero y tercer lugar, respectivamente, en cuanto a la cantidad de tierra ofertada en la región.

En segundo lugar de la región figura el departamento de Santa Rosa en el sudoriente, al otro extremo del primero analizado, con 3 300 hectáreas, que representan 20.5% de la composición regional y 5.35% del país. El municipio de Cuilapa, con 2 200 hectáreas, ocupa el segundo puesto de la región en cuanto a ofertas de tierra. En el departamento de Quetzaltenango, en el sudoriente y vecino a San Marcos, se encuentran tres municipios que aportan el 18.6% regional y el 4.9% del país, con un total de 3 000 hectáreas. A continuación, en similar magnitud se ubican los departamentos de Escuintla y Chimaltenango, con 1 900 y 1 500 hectáreas; Retalhuleu, 1 000 y, finalmente, Suchitepéquez, 200 hectáreas.

La región Boca Costa Sur aporta menos de un tercio de la tierra ofertada, pero contribuye con 46.8% del total de oferentes. Esto sugiere una menor extensión de las propiedades ofertadas y una mayor dinámica en cuanto a oferentes y unidades productivas ofrecidas.

Cuadro 6
PARTICIPACIÓN REGIONAL Y DEPARTAMENTAL DE LA OFERTA DE TIERRA
(En hectáreas y porcentajes)

Región/departamento	Total de hectáreas	Porcentaje de la región	Porcentaje de las tres regiones
Total del país	62 006		100.00
A. El Petén y Norte Bajo	43 623	100.00	70.35
1. El Petén	9 572	21.94	15.44
2. Alta Verapaz	24 094	55.23	38.86
3. Baja Verapaz	540	1.24	0.87
4. Izabal	7 444	17.06	12.00
5. Huehuetenango	1 973	4.53	3.18
B. Boca Costa Sur	16 198	100.00	26.12
6. Santa Rosa	3 318	20.48	5.35
7. Chimaltenango a/	1 468	9.06	2.37
8. Escuintla	1 888	11.66	3.04
9. Suchitepéquez	200	1.24	0.32
10. Retalhuleu	1 070	6.61	1.73
11. Quetzaltenango a/	3 020	18.64	4.87
12. San Marcos	5 234	32.31	8.44
C. Altiplano	2 185	100.00	3.53
13. Guatemala (San Juan Sacatepéquez)	68	3.11	0.12
14. Sacatepéquez	112	5.13	0.18
15. Chimaltenango a/	1 830	83.75	2.95
16. Quetzaltenango a/	175	8.01	0.28

Fuente: Datos del estudio de campo

Notas:^a Estos departamentos tienen áreas territoriales en la Boca Costa Sur y en el Altiplano

Se diferencian tres grupos dentro de la región. Primero, los departamentos de Quetzaltenango, San Marcos y Santa Rosa presentan la mayor cantidad de oferentes; luego, Escuintla y Chimaltenango, departamentos vecinos, siguen el orden en cuanto a número de oferentes, y finalmente Suchitepéquez y Retalhuleu, en donde se localiza el menor grupo de oferentes. La tendencia es similar a la de la tierra ofertada en el interior de la región, con la excepción del departamento de Santa Rosa, en donde la relación es diferente, por lo que es válido suponer que las propiedades ofrecidas allí presentan dimensiones mayores que en los otros departamentos.

La tercera región estudiada es el Altiplano. Fue sumamente difícil identificar oferta en esa región en las tres fuentes estudiadas. Desde un principio se había previsto esta dificultad. En la región se concentra la mayor densidad de población, en especial indígena.

Sin embargo, se consideró necesario incluirla y realizar un esfuerzo para contar con algunos datos que permitieran, por lo menos, iniciar un proceso de conocimiento preliminar del mercado en esa región.

Se obtuvo información sobre un municipio en el Altiplano Central; se identificó información del departamento de Guatemala, un municipio de Sacatepéquez, dos municipios de Chimaltenango y uno de Quetzaltenango.

La región integró la oferta total con un 3.5% de la tierra, o 2 200 hectáreas. El departamento de Chimaltenango fue el que más aportó, con 1 800 hectáreas (alrededor de 83.7% de la oferta regional y 3% de la oferta total del país). La participación de los otros departamentos es bastante reducida. Al respecto, se debe considerar que en esta región se presenta el mayor minifundismo del país, de modo que la gran mayoría de las unidades productivas no sobrepasan una hectárea.

Cuadro 7
Distribución regional y departamental de oferentes
(Porcentajes)

Región/departamento	Total de oferentes	Porcentaje de la región	Porcentaje de las tres regiones
Total del país	156		100.0
A. Petén y Norte Bajo	75	100.0	48.1
1. El Petén	12	15.9	7.7
2. Alta Verapaz	43	56.9	27.5
3. Baja Verapaz	1	1.7	0.6
4. Izabal	1	14.8	7.1
5. Huehuetenango	8	10.7	5.2
B. Boca Costa Sur	73	100.0	46.8
6. Santa Rosa	14	19.2	8.9
7. Chimaltenango a/	8	11.0	5.2
8. Escuintla	11	15.2	7.1
9. Suchitepéquez	2	2.7	1.3
10. Retalhuleu	3	3.9	1.9
11. Quetzaltenango a/	18	24.7	11.6
12. San Marcos	17	23.3	10.9
C. Altiplano	8	100.0	5.1
13. Guatemala (San Juan Sacatepéquez)	1	12.5	0.6
14. Sacatepéquez	1	12.5	0.6
15. Chimaltenango a/	5	62.5	3.3
16. Quetzaltenango a/	1	12.5	0.6

Fuente: Datos del estudio de campo

Nota: ^a Estos departamentos tienen áreas territoriales en la Boca Costa Sur y el Altiplano

Los oferentes representan 5.1% del total del país; como es lógico, en el departamento de Chimaltenango se reporta el mayor número relativo de oferentes (62% de la oferta regional y el 3.3% del país).

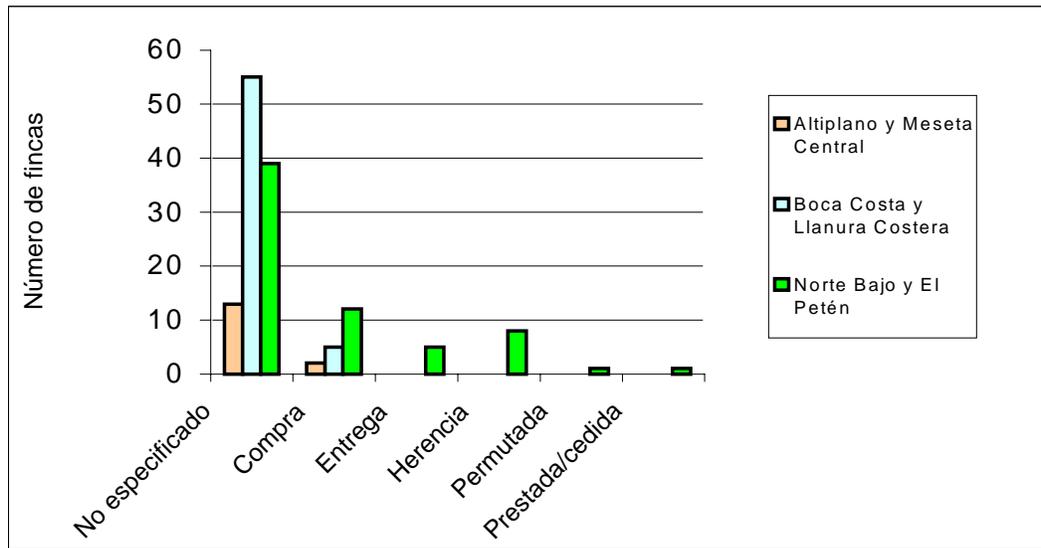
b) Otras características de las unidades productivas ofertadas

Las unidades productivas de las regiones investigadas se caracterizaron también en lo referente a cómo se obtuvo la propiedad, la extensión de las fincas, el uso actual y el acceso en términos de la distancia a la capital y el tiempo empleado en llegar a los predios.

En cuanto a la forma de obtención de la propiedad, la mayoría de los consultados no la especificó, lo que revela la desconfianza que los propietarios o encargados tienen para proporcionar inclusive la información menos comprometedor. Entre quienes sí especificaron el origen de la propiedad, la mayoría lo relacionó con la compra, y estas respuestas fueron más elevadas en El Petén y Norte Bajo, siguió la Boca Costa Sur y por último la región del Altiplano. Esta información induce a pensar que las fincas ofertadas provienen también de un mercado de tierras que, tal como se presenta en la actualidad, ha sido activo en las tres regiones estudiadas, sobre todo en el norte.

En El Petén y el Norte Bajo también se mencionó la herencia y la entrega por parte del estado como formas de acceso (véase el gráfico 1 y el cuadro 8). En esta región la dinámica del mercado es más fuerte, y el cambio de propietarios por medio de la herencia coincide con los tiempos de colonización y entrega por parte del estado de los predios. Pese a que la entrega por parte del estado se ha reducido, aún continúan dándose algunos casos. En el presente lo más frecuente es la legalización de las propiedades, que algunas personas podrían confundir con la entrega de propiedades.

Gráfico 1
FORMAS DE OBTENCIÓN DE LA PROPIEDAD
(En número de fincas)



Cuadro 8
CARACTERÍSTICAS DE LAS FINCAS POR FORMA DE OBTENCIÓN

(En número de fincas)

	Altiplano y Meseta Central	Boca Costa y Llanura Costera	Norte Bajo y El Petén
No especificado	13	55	39
Compra	2	5	12
Entrega			5
Herencia			8
Permutada			1
Prestada/cedida			1

Fuente: Datos del estudio de campo

En cuanto a la extensión de las fincas (véase el gráfico 2 y el cuadro 9), las propiedades de mayor extensión se reportan en la región de El Petén y el Norte Bajo, a continuación en la Boca Costa Sur y finalmente en el Altiplano. Por consiguiente, la mayor proporción de latifundios se localiza en la región de El Petén y Norte Bajo. Se trata de predios adquiridos por medio de la compra y de los que se han entregado por el estado, que ahora entran al mercado de tierras rurales.

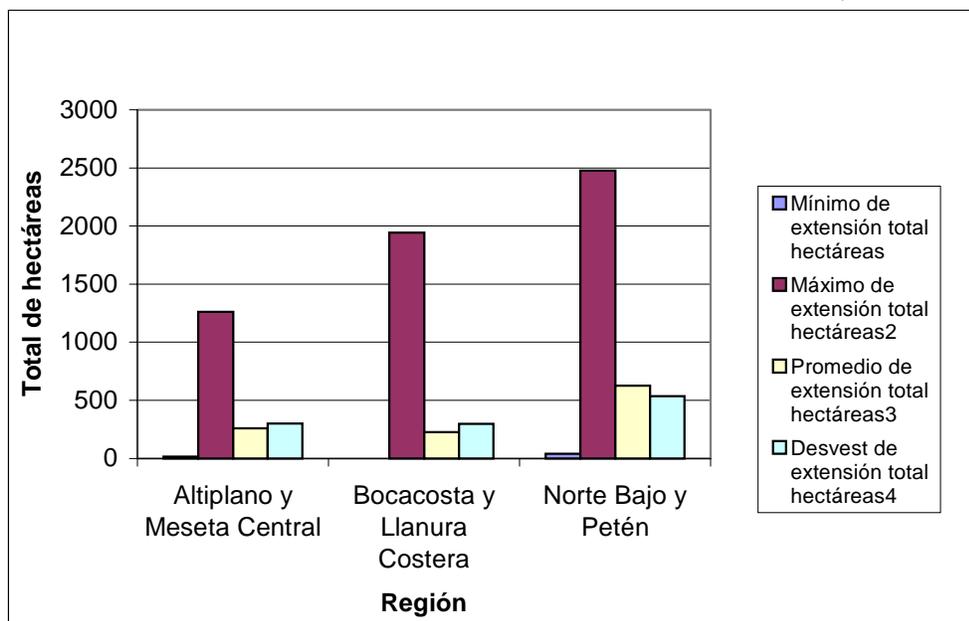
Cuadro 9
CARACTERÍSTICAS POR EXTENSIÓN TOTAL

(Hectáreas)

	Altiplano y Meseta Central	Boca Costa y Llanura Costera	El Petén y Norte Bajo
Mínimo	14.00	0.00	40.50
Máximo	1260.00	1944.00	2475.00
Promedio	260.72	226.44	624.90
Desviación. Estándar	301.3010607	298.3220166	534.42395

Fuente: Datos del estudio de campo

Gráfico 2
EXTENSIÓN DE LAS FINCAS
(En hectáreas)



Las unidades productivas de la Costa Sur también poseen un tamaño considerable, aunque de menor proporción que los de El Petén y Norte Bajo. A su vez, las propiedades del Altiplano son bastante más pequeñas. El tamaño de las fincas sigue la misma tendencia de las proporciones de tierra ofertada. Cabe advertir la marcada diferencia que muestran las tres regiones en cuanto a la extensión, tanto en los promedios mínimo, como intermedio y máximo. En particular, el máximo comprueba la existencia de fincas de mayor tamaño en las tres regiones estudiadas.

Es interesante apuntar que la diferencia entre el promedio de la extensión máxima de las fincas del Altiplano y la Boca Costa Sur es mayor que la existente entre el máximo de la Boca Costa Sur y El Petén y Norte Bajo. Esto indica con claridad el menor tamaño de las fincas del Altiplano en relación con las de la Boca Costa Sur y sobre todo las fincas del norte.

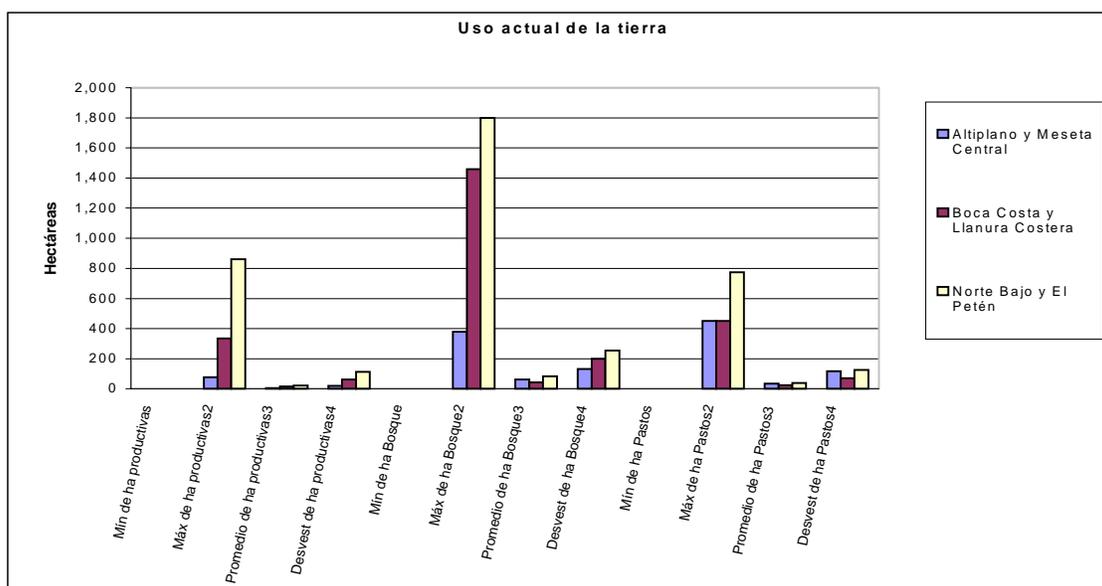
En cuanto al uso actual de la tierra (véase el gráfico 3 y el cuadro 10), las hectáreas dedicadas al bosque predominan en El Petén y la Boca Costa Sur, y también son considerables en el Altiplano. El peso de las áreas boscosas revela un número significativo de fincas sin producción agropecuaria. Más adelante se podrá determinar si se trata de un bosque remanente, que es lo más probable, o virgen. Estas condiciones sugerirían un futuro desarrollo de carácter silvoagropecuario.

En El Petén, el máximo de hectáreas productivas es muy similar a la de pastos; en la Boca Costa Sur, el máximo de hectáreas con pasto supera al máximo de las hectáreas productivas, y la misma situación vale para el Altiplano. La existencia de pasto no remite necesariamente a prácticas de ganadería. A menudo, son tierras en descanso que en algún momento sirvieron para la agricultura. Precisamente, los técnicos vinculados al mercado de tierras comentaron que en la región de El Petén y Norte Bajo se están vendiendo principalmente fincas que aún poseen un bosque remanente importante. Asimismo, identifican en éstas un área que ha sido desmontada y que en la actualidad se destina mayoritariamente a la producción de pastos y de ganado.

En cuanto a la situación legal de las propiedades y otros elementos de certeza jurídica, la totalidad de las fincas identificadas se reconoce como de propiedad privada. En la mayoría de los casos se cuenta con título de propiedad inscrito en el Registro de General de la Propiedad (véase el gráfico 4 y los cuadros 11 y 12). En un alto número de casos se cuenta con planos de la finca (véase el cuadro 13), aunque la Boca Costa Sur fue más sobresaliente que las otras dos regiones estudiadas.

Estos resultados confirmarían que los mercados están tendiendo a la formalidad, en especial porque disminuye la incertidumbre jurídica, factor de preponderancia en la seguridad de los propietarios.

Gráfico 3
EXTENSION DE LAS FINCAS



Cuadro 10
USO ACTUAL DE LA TIERRA EN LAS FINCAS OFERTADAS

	Altiplano y Meseta Central	Boca Costa y Llanura Costera	Norte Bajo y Petén
Mínimo de hectáreas productivas	0	0	0
Máximo de hectáreas productivas	78	333	861
Promedio de hectáreas productivas	5.2	15.3	22.4
Desvest de hectáreas productivas	20.1395134	62.22820223	112.032101
Mínimo de hectáreas de bosques	0	0	0
Máximo de hectáreas de bosques	378	1458	1800
Promedio de hectáreas de bosques	63.07	43.28	82.95
Desvest de hectáreas de bosques	132.2435344	200.2033167	253.283773
Mínimo de hectáreas de pastos	0	0	0
Máximo de hectáreas de pastos	450	450	773
Promedio de hectáreas de pastos	35.46666667	23.53333333	37.6969697
Desvest de hectáreas de pastos	115.5717876	70.52886575	124.940843

Fuente: Datos del estudio de campo.

Cuadro 11
FINCAS CON TÍTULO Y REGISTRO

(En número de fincas y porcentajes)

	Altiplano y Meseta Central	Boca Costa y Llanura Costera	Norte Bajo y Petén
Número de fincas	15	60	66
Porcentaje por región	100	100	100

Fuente: Datos del estudio de campo.

Por último, se exploró la situación del acceso a las fincas en relación con la distancia física y el tiempo empleado en llegar a éstas, elemento de suma importancia y determinante en el precio de las unidades productivas. En muchos casos el acceso a las unidades productivas constituye una

restricción real, cuando sólo es posible en algunas épocas del año. En particular, la estación de lluvias es la más problemática. Por lo general, se cosechan productos perecederos, cuya comercialización resultaría impedida por la obstrucción del transporte.

Con respecto a distancias (véanse los gráficos 5 y 6 y los cuadros 13 y 14), la región con unidades productivas más alejadas de la capital es El Petén y el Norte Bajo, luego el Altiplano y por último la de la Boca Costa Sur.

Gráfico 4

CARACTERÍSTICAS DE LAS FINCAS RESPECTO DEL TITULO Y REGISTRO DE PROPIEDAD

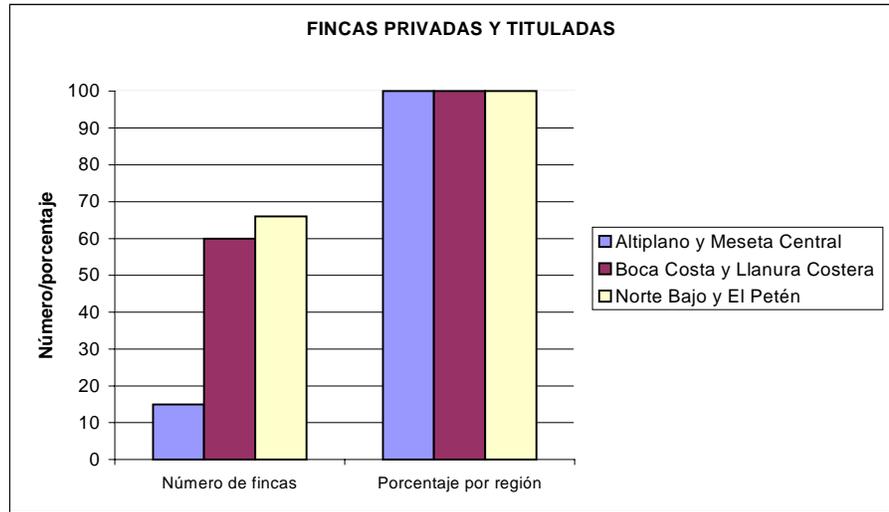
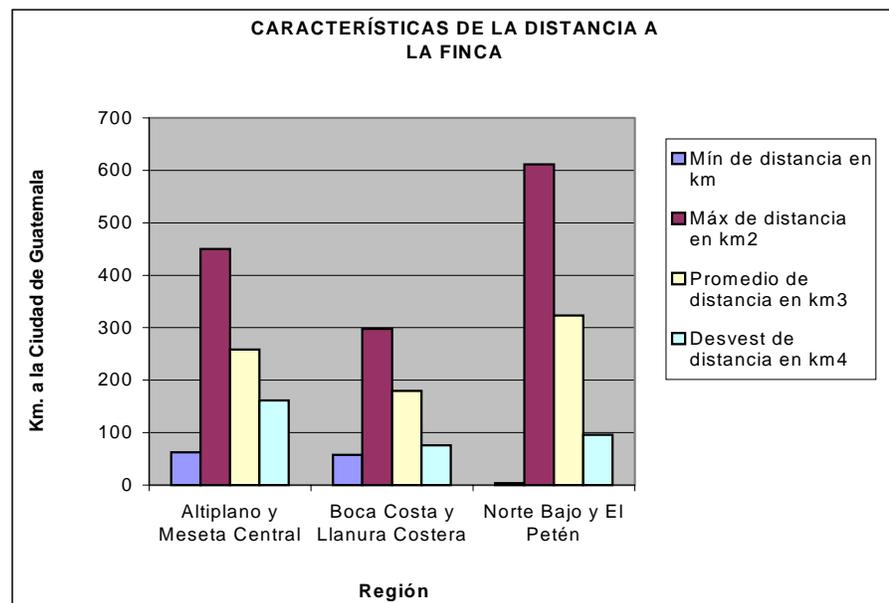


Gráfico 5

DISTANCIA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA A LA FINCA



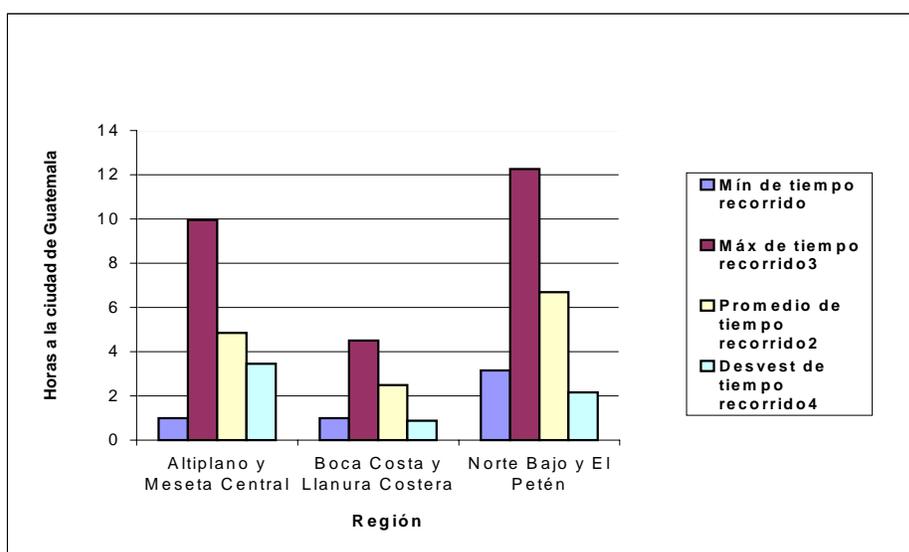
La distancia física es un dato que debe combinarse con el estado de las carreteras y caminos de acceso. En términos de tiempo, 200 kilómetros de buena carretera pueden ser equivalentes a 30 kilómetros de camino de tierra y en mal estado. Si se tiene que hacer uso de un vehículo de doble tracción, entonces se limita muchísimo el mercado de los productos agropecuarios.

Cuadro 12
DISTANCIA DE LA CIUDAD DE GUATEMALA A LA FINCA
(En kilómetros)

	Altiplano y Meseta Central	Boca Costa y Llanura Costera	Norte Bajo y El Petén
Mínimo de distancia en kms.	63	58	378
Máximo de distancia en kms.	450	298	611
Promedio de distancia en kms.	258.40	180.14	323.91
Desvest de distancia en kms.	161.78	76.12	95.63

Fuente: Datos del estudio de campo.

Gráfico 6
CARACTERÍSTICAS DE TIEMPO DE CAMINO A LA FINCA



Cuadro 13
CARACTERÍSTICAS DEL TIEMPO DE CAMINO DE LA CIUDAD DE GUATEMALA A LA FINCA
(En horas)

	Altiplano y Meseta Central	Boca Costa y Llanura Costera	Norte Bajo y El Petén
Mínimo de tiempo recorrido	1	1	3.15
Máximo de tiempo recorrido	9.96	4.5	12.27
Promedio de tiempo recorrido	4.85	2.50	6.69
Desvest de tiempo recorrido	3.45	0.88	2.17

Fuente: Datos del estudio de campo.

Aun cuando todos los elementos tratados inciden en la formación del precio de la propiedad, es muy difícil cuantificar las proporciones en que cada uno influye. Por ello, es preferible referirse a promedios y tendencias.

c) Los precios

Efectuar un análisis comparativo de los precios ofertados de las propiedades entre los distintos municipios, departamentos y regiones, implica tomar algunas decisiones que acoten el problema de este cálculo. El precio es un indicador en el que confluyen varios factores que afectan de manera interna y externa a la unidad productiva. Muchos de los factores que forman el precio no

tienen una referencia objetiva y son difíciles de medir, como la especulación, la violencia existente en la zonas y otros componentes similares. En consecuencia, los precios reportados y las ulteriores comparaciones sólo muestran tendencias globales, en un contexto donde predomina la casuística. A fin de hacer homogéneos los precios y realizar comparaciones, los precios globales de la oferta fueron calculados en dólares o quetzales por hectárea.

i) Región El Petén y Norte Bajo: Los precios más bajos de las tres regiones se presentan en la región de El Petén y el Norte Bajo, donde el promedio menor corresponde al departamento de El Petén con 281 dólares por hectárea, y el máximo de 2 857 dólares por hectárea al departamento de Baja Verapaz. En este último sólo hay oferta en el municipio de Purulhá. La diferencia es de 1 a 10 entre el mínimo y el máximo.

En términos de mayor precio sigue el departamento de Huehuetenango, en donde la oferta se concentra en el municipio de Santa Cruz Barrillas (1 659 dólares por hectárea), lo que parece inusual, en virtud del mal estado general de las unidades productivas en ese municipio. Con todo, se reconoce que el incremento de los precios de la tierra obedecería a la demanda de fincas para ubicar a repatriados. Luego, el precio desciende a 1 194 dólares en promedio en el departamento de Izabal y en Alta Verapaz llega a 869 dólares. En el nivel de departamentos la diferencia entre el precio más alto y el más bajo es de alrededor de tres a uno.

El precio más alto corresponde a una propiedad ubicada en el municipio de Purulhá Baja Verapaz, que es transitado por la carretera asfaltada que de la capital conduce a Cobán, la cabecera municipal de Alta Verapaz. Es un valle de tierras fértiles en donde existe ganadería de leche y de doble propósito en un clima templado. Se encuentra a alrededor de 150 kilómetros de la ciudad capital.

En precio promedio sigue el municipio de Santa Cruz Barrillas, en Huehuetenango, uno de los más alejados de la capital y con acceso normalmente difícil. Aun así, el precio de las distintas propiedades tiene un rango de variación bastante alto (entre alrededor de 150 y 3 500 dólares por hectárea), afectado hacia el alza por tres propiedades (de las ocho estudiadas) en las que hay plantaciones de café e instalaciones de procesamiento agroindustrial, es decir, beneficio húmedo de café. Además, es un área en donde ha repercutido la demanda de los grupos campesinos retornados de México.

El precio siguiente en orden descendente se presenta en el municipio de Fray Bartolomé de las Casas, el poblado más grande de la Franja Transversal del Norte. Al igual que en el anterior, el precio resiente la demanda de los grupos de campesinos retornados o desplazados y el mejor acceso relativo que a otras áreas de la región. Se encuentran fincas con pastos y algunas con cultivos permanentes.

Siempre en orden descendente de los precios figuran a continuación los municipios de Panzós en Alta Verapaz y el Estor en Izabal, en distintos departamentos pero colindantes en el valle del río Polochic. El sector tiene camino de terracería en buenas condiciones después de dejar la carretera asfaltada por alrededor de 140 kilómetros. Son tierras aluviales de muy buena calidad para la producción de cultivos limpios, admiten dos cosechas por año y en algunas áreas se registran inundaciones ocasionales.

En el siguiente rango se presentan diferentes precios entre 500 dólares y alrededor de 900 dólares por hectárea en Alta Verapaz e Izabal, y entre 150 y 500 en El Petén, variaciones que dependen del acceso, la existencia de agua y mejoras e instalaciones, así como cultivos permanentes y la calidad de los suelos. En términos generales, los precios más bajos se reportan en El Petén, se triplican en el departamento de Alta Verapaz, a continuación ascienden en Izabal y Huehuetenango, y por último el caso aislado de Baja Verapaz. El rango de dispersión de los precios es bastante amplio.

Las unidades productivas se ubican en ecosistemas frágiles de predominante vocación forestal. Existen algunas áreas aptas para la producción de cultivos permanentes, como hule, palma africana, café y cardamomo; son reducidos los espacios para cultivos temporales y limpios, como granos básicos u hortalizas. El bosque existente es remanente (ya explotado), o bien potreros, que es la fase que continúa después del descombro. La producción de ganado vacuno está ligada a esta fase y algunos cultivos permanentes y/o limpios que normalmente son cardamomo, hule o granos básicos.

Se puede afirmar que la región es la más alejada de los mayores centros urbanos; la comunicación terrestre tiene limitaciones, la infraestructura productiva y de servicios es deficiente, y en los últimos 30 años ha sido sometida a la colonización y destinada a la ampliación de la frontera agrícola.

ii) Región Boca Costa Sur: En esta región, los precios presentan promedios departamentales que varían entre 3 000 y 5 500 dólares por hectárea, a la vez que se exhiben los promedios departamentales más altos.

El precio más bajo corresponde al departamento de Suchitepéquez (2 989 de dólares por hectárea) y el más alto a San Marcos (5 526 dólares por hectárea). Siguiendo en forma descendente se encuentran los departamentos de Chimaltenango (4 752 dólares por hectárea), Retalhuleu (4 751 dólares por hectárea), Santa Rosa (4 700 dólares por hectárea), Quetzaltenango (4 379 dólares por hectárea) y Escuintla (4 145 dólares por hectárea). Como se advierte, el rango de dispersión de los precios no es alto.

El precio más alto en el nivel municipal se encuentra en Santa Lucía Cotzumalguapa, Escuintla (alrededor de 7 530 dólares por hectárea), que está muy bien comunicada y dista 90 kilómetros de la capital por carretera asfaltada. Se cuenta con excelentes tierras para la agricultura, dotación de servicios públicos e infraestructura y servicios de carácter privado. En la zona se cultivan los principales productos de exportación del país: café y caña de azúcar. Las fincas generalmente tienen suficiente agua, inclusive para riego extensivo, e instalaciones. Son unidades productivas, como la mayoría de las de Boca Costa Sur, desarrolladas desde el siglo pasado.

En orden descendente de precios se sitúan los municipios del departamento de San Marcos: San Rafael Pie de la Cuesta (7 030 dólares por hectárea), Nuevo Progreso (5 870 dólares por hectárea) y el Tumbador (5 640 dólares por hectárea). Son áreas cafetaleras de larga tradición, separadas de la capital por 200 o 300 kilómetros de carretera asfaltada, con muy buenos caminos de interconexión, también asfaltados. Los caminos de terracería normalmente se hallan en buenas condiciones. Casi todas las fincas tienen infraestructura productiva, en menor o mayor grado, y además poseen buenas condiciones de vivienda para los propietarios y los trabajadores permanentes.

Se encuentran en un rango más o menos similar en cuanto a precio los municipios de Cuilapa, en el departamento de Santa Rosa (sudoriente del país), con 5 730 dólares por hectárea, la Gomera en Escuintla (sur), con 5 650 dólares por hectárea, y el Palmar (sudoccidente), en Quetzaltenango. Aunque ubicados en lugares distintos, los tres municipios ofrecen características apropiadas para el cultivo de café y de caña de azúcar. Los precios muestran una relativa similitud.

La región de la Boca Costa Sur está bien comunicada por carretera con la capital asfaltada, de la que dista entre 70 y 150 kilómetros. Además, está dotada de buenos caminos de interconexión, de asfalto o terracería, en buen estado durante todo el año. También se ofrecen adecuados servicios básicos como hospitales, centros de salud y centros educativos públicos y privados.

Los municipios que alcanzan el rango entre los 4 000 y 5 000 dólares por hectárea y los de 2 000 y 4 000 dólares por hectárea presentan similares condiciones en cuanto a las características generales de las unidades productivas, pero varían en cuanto a acceso, lejanía o cercanía a la capital, topografía del terreno, calidad de suelos y por unidad productiva individual.

Un caso singular en la región es el del municipio de Santa María Ixhuatán, en el departamento de Santa Rosa. Se detectó una sola oferta de finca a un precio bastante elevado, pese que éste es uno de los municipios más aislados del departamento, azotado por la violencia y la delincuencia común. Agréguese a ello que los terrenos poseen generalmente una topografía quebrada y que el acceso es dificultoso. Los motivos para que el precio fuera alto no pudieron conocerse.

En cuanto a las fincas de la Boca Costa Sur, que corresponden a los departamentos de Suchitepéquez, Retalhuleu, Quetzaltenango y San Marcos, se concentran en la faja cafetalera del país y en la franja límite con la llanura costera.

Las fincas de la Boca Costa Sur son de las más dotadas como unidades productivas. En su mayoría empezaron a formarse a partir de la mitad del siglo pasado, y por lo tanto la existencia de “mejoras” en infraestructura productiva y de apoyo es de larga data. Existe buena comunicación por vía terrestre así como buenos caminos de acceso e internos de las unidades productivas. A menudo, éstas están dotadas de vivienda para los propietarios y los trabajadores permanentes. La infraestructura productiva consiste en sistemas rústicos de riego, patios y beneficios de café. Son fincas cafetaleras y de otros cultivos permanentes, como cacao o hule (en la franja intermedia) y un poco más hacia la llanura costera pueden existir plantaciones de caña de azúcar, pastos y ganado.

iii) Región Altiplano: Los casos identificados en esta región son poco numerosos; la mayoría corresponde al Altiplano central y uno solo al occidental. La oferta formal de unidades productivas en la región es muy limitada. Al respecto, se debe considerar que aquí se concentra el minifundismo del país, y se asienta la mayoría de la población indígena, que conforman comunidades y pueblos de varias etnias con distinto idioma e incluso con dificultades para fijar los límites de sus terrenos. El número de unidades productivas medianas y grandes es bajo, y ello limita el mercado formal; en cambio, el informal está más desarrollado. Las principales unidades territoriales amplias corresponden a tierras comunales o municipales.

A partir de la información obtenida se infiere que en esta región se presentan precios por hectárea superiores a los de El Petén y Norte Bajo, pero inferiores a los de la Boca Costa Sur. Vale la pena subrayar que se ofrecen propiedades más pequeñas en extensión que en las otras regiones.

Las ofertas del Altiplano Central se localizan en los departamentos de Guatemala, Chimaltenango y Sacatepéquez (Antigua Guatemala). Este último caso merece un comentario aparte.

El precio promedio más alto se presenta en el municipio de San Martín Jilotepeque en Chimaltenango, y asciende a 3 151 dólares por hectárea; le sigue el de San Juan Sacatepéquez, en el departamento de Guatemala (2 344 dólares por hectárea) y el de Patzicía, también en Chimaltenango (2 025 dólares por hectárea). Todos estos lugares distan entre 40 y 75 kilómetros de la ciudad capital por carretera asfaltada, aunque el terreno es de topografía quebrada y algunos sitios cercanos son poco accesibles.

En esta región se ha venido desarrollando en los últimos 30 años la agricultura de productos no tradicionales: vegetales como legumbres y hortalizas, y frutas de clima templado como moras y fresas, aguacate, manzanas, peras y ciruelas. En esta zona se han instalado las principales plantas de procesamiento y las empacadoras de vegetales frescos y congelados para la exportación. Aun así, cabe aclarar que el agua no es abundante y con frecuencia no se dispone de ella para el riego.

También en esta zona se han ubicado maquiladoras de productos textiles, en especial ropa de vestir. Asimismo, se ha desarrollado muy activamente el mercado de pequeñas granjas de recreo que son utilizadas por las personas que habitan en la ciudad. Estos factores ayudan a explicar el alto precio existente en la región.

Un caso especial lo constituye la tierra ofertada en el municipio de Antigua Guatemala, del departamento de Sacatepéquez, que ostenta el precio más elevado de todo el estudio (10 852 dólares por hectárea). En este municipio se produce uno de los cafés de mejor calidad del país. Las unidades productivas son de las más antiguas, porque precisamente allí se fundaron las dos primeras capitales coloniales de Guatemala.

La zona posee excelente acceso en cuanto a infraestructura de comunicación vial y de telecomunicaciones y caminos vecinales, así como caminos internos de las fincas. Se encuentran suficientes servicios básicos de buena calidad. Las áreas productivas se sitúan a sólo 50 kilómetros de la capital en autopista.

Ahora bien, el incrementado auge del área responde al turismo que visita la ciudad de Antigua Guatemala, declarada patrimonio cultural de la humanidad. Además, se ha convertido en una opción de esparcimiento de los capitalinos durante el fin de semana, por la cercanía y la animación del ambiente. Las actividades inmobiliarias de casas de campo, e inclusive de opciones de habitación para trabajadores de la capital, ha crecido y los anuncios promocionales en la prensa son permanentes. Las condiciones mencionadas han influido en los precios de venta. Por ello, la unidad productiva de café ofrecida es probable que se destine a otra actividad productiva.

2. Síntesis de la oferta y los precios encontrados en la investigación

En cuanto a oferta y precios la región de El Petén y Norte Bajo presenta bastante dinamismo en la oferta de unidades productivas relativamente grandes, así como los precios más bajos de las tres estudiadas; ello refleja la difícil accesibilidad y la lejanía respecto de los principales mercados. Las unidades productivas cuentan con pocas “mejoras”. En las fincas suele existir vivienda, buena cantidad de bosque remanente y poca infraestructura productiva interna; por lo regular, se dispone de pasto para ganado.

Entre los departamentos que conforman la región, los precios promedio más bajos se reportan en El Petén, luego en orden ascendente Alta Verapaz, Izabal y los más elevados en la Baja Verapaz, en el municipio de Purulhá. La región de la Boca Costa Sur ostenta los precios más altos del estudio. En esta franja se encuentra el cultivo de café, cacao y hule, aunque las fincas son principalmente cafetaleras. En las unidades productivas quedan bosques remanentes en menor cantidad que en la región anterior; hay buenas vías de acceso y caminos internos, así como servicios básicos. Las fincas productivas son de menor tamaño, pero poseen más infraestructura de producción y plantaciones de cultivos permanentes.

Los precios más bajos se presentan en el departamento de Suchitepéquez. Con valores similares se cuentan Escuintla, Chimaltenango, Retalhuleu y Quetzaltenango, en tanto que los más altos se localizan en San Marcos, departamento más alejado de la capital pero con carreteras asfaltadas, caminos vecinales y buena infraestructura de servicios. Los rangos diferenciales no son tan grandes como los de la región del norte. Sin embargo, en cuanto a la extensión ofertada, sólo representa un 35% de la identificada en la región del norte. Aun así, el número de oferentes es muy similar en ambas, por lo que hace que el mercado también sea dinámico.

La región del Altiplano presenta poco dinamismo en el mercado formal, tanto en área ofertada como en oferentes. Quizás, el mercado más activo sea el informal. Los precios son intermedios entre los de la región norte y la Boca Costa Sur.

3. La demanda

Es muy difícil estimar la demanda, a raíz de los pocos elementos que existen. Fue necesario recurrir a otros estudios que permitieran contar con elementos para definir la demanda, debido a que fueron insuficientes los aportados por la boleta levantada en el trabajo de campo. Por otro lado, las publicaciones inmobiliarias especializadas no revelaron la presencia de agentes demandantes. Por consiguiente, se tomó la decisión de explorar otros mecanismos a fin de encontrar elementos objetivos que permitieran percibir algunos aspectos en concreto. Un estudio muy reciente (1998) del Fondo de Tierras fue el instrumento escogido para efectuar un ejercicio.

El Fondo de Tierras desarrolló un estudio de campo en el que intentó hacer una estimación inicial y caracterizar la demanda de campesinos organizados. Aunque los datos son preliminares, aportan una primera percepción para realizar algunas comparaciones.

Se intentó encontrar elementos de coincidencia entre los grupos organizados como demandantes de tierra y su ubicación espacial geográfica. Como es prácticamente imposible hacer coincidir los datos con los municipios en donde se identificó la oferta, se trató de hacer la mayor aproximación a manera de tener elementos que busquen identificar alguna tendencia y realizar algunas comparaciones.

La agrupación espacial por departamentos del país revela que la mayor concentración de demandantes se encuentra en el departamento de Alta Verapaz, le siguen Huehuetenango, El Petén y El Quiché, ubicados en lo que se identificó como la región de El Petén y el Norte Bajo, aunque Huehuetenango y el Quiché poseen áreas propiamente de altiplano. Si a la agrupación anterior se le adiciona Izabal y Baja Verapaz se totaliza 67.3% de los demandantes.

Aparte de la ubicación espacial de la demanda, existen otros datos de campo valiosos tomados del estudio mencionado:

- i) Más del 90% de los demandantes son campesinos pobres, pequeños productores y jornaleros agrícolas con poca o ninguna tierra, y en situación de pobreza o extrema pobreza.
- ii) El 29% migra de su tierra de origen para trabajar en alguna época del año, por lo que se supone que no poseen suficiente tierra para radicarse.
- iii) El 79% son indígenas que hablan algún idioma local, existe predominancia del kek'ché (36%) Precisamente, esa etnia se ubica en el norte del país, en donde se ha concentrado la oferta y la demanda de tierras.
- iv) El grupo lingüístico que le sigue es el quiché (11%), el chuj y el mam (9% cada uno), situación que puede apreciarse baja si se considera la participación de estas últimas etnias en la composición total del país.
- v) Sólo el 21% habla español, lo que confirma que la mayoría de los demandantes de estos grupos campesinos son indígenas.

El estudio de tierras sólo identifica y caracteriza a los grupos demandantes de campesinos organizados. Ahora bien, existen otros demandantes en las regiones que han sido reportados en otros estudios y que fueron caracterizados en su oportunidad cuando se trató sobre los actores que participan en un mercado de tierras rurales.

Cuadro 14

**DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y DEPARTAMENTAL DE GRUPOS Y FAMILIAS DEMANDANTES
DE TIERRAS DE LAS ORGANIZACIONES MIEMBROS DE CNP-TIERRA**

Departamento	Demandantes		Grupos de familias		Organizaciones	
	Total	%	Cantidad	%	Cantidad	%
Totales	55 227	100	1 310	100	302	100
Departamentos ubicados en El Petén y norte bajo	22 752	41.21	563	42.4	87	28.79
1. El Petén	7 017	12.71	174	13.3	32	10.59
2. Alta Verapaz	14 757	26.72	376	28.1	50	16.55
3. Baja Verapaz	25	0.05	4	0.3	3	0.99
4. Izabal	953	1.73	9	0.7	2	0.66
Departamentos ubicados en el norte y altiplano	14 977	27.12	296	22.44	60	19.86
5. Huehuetenango	8 964	16.23	137	10.34	19	6.29
6. El Quiché	6 013	10.89	159	12.1	41	13.57
Departamentos ubicados en el Altiplano	1 690	2.97	67	5.1	31	10.26
7. Guatemala	10	0.02	1	0.1	1	0.33
8. Sololá	1 301	2.26	47	3.6	26	8.61
9. Totonicapán	379	0.69	19	1.4	4	1.32
Departamentos ubicados en el Altiplano y la Boca Costa Sur	9 334	16.92	111	16.1	36	11.91
10. Chimaltenango	785	1.42	30	2.3	12	3.97
11. Quetzaltenango	4 129	7.48	105	8.0	16	5.29
12. San Marcos	4 430	8.02	76	5.8	8	2.65
Departamentos ubicados en la Boca Costa Sur y planicie costera	6 121	11.08	162	12.3	43	14.25
13. Santa Rosa	1 061	1.92	27	2.1	7	2.32
14. Escuintla	1 458	2.64	16	1.2	7	2.37
15. Retalhuleu	1 780	3.22	58	4.4	15	4.96
16. Suchitepéquez	1 822	3.30	61	4.6	14	4.63
Departamento no indicado en boleta	343	0.62	11	0.8	5	1.65

Fuente: Elaboración propia con datos del Fideicomiso Fondo de Tierras

VII. Eficiencia económica social y ambiental

Se supone que el mercado de tierras rurales incentivaría el uso eficiente de ésta al promover el acceso de agentes económicos que buscan producir en términos competitivos, con un manejo más eficiente de los recursos, además de que reduciría el latifundio y conformaría unidades productivas de tamaño más racional. Asimismo, el ingreso de más propietarios mejoraría la eficiencia social porque la relación entre cantidad de tierra y número de propietarios varía hacia términos más equitativos.

Finalmente, es posible suponer que el mercado de tierras apoya un mejor uso de los recursos naturales porque se fija por ésta un precio que exige la recuperación de lo invertido, y ello requiere un manejo de los recursos naturales en forma eficiente y efectiva.

Sin embargo, los supuestos también pueden formularse en términos negativos. De hecho, el cambio de propietarios podría generar la búsqueda de mayor beneficio en el menor tiempo posible, a fin de compensar la inversión en la compra de la tierra, y se provocaría un abuso de los recursos naturales. En el mismo sentido hipotético, el mercado de tierras rurales podría motivar a los hacendados con mayores recursos económicos a ampliar sus propiedades, y se generarían mayores concentraciones de tierra en pocas manos. Al respecto de estas suposiciones, en Guatemala se conocen algunos casos en que con datos y estudios preliminares se identifican tendencias interesantes aunque no conclusivas.

A. Algunos casos particulares

Aunque la colonización impulsada por el estado no constituye una experiencia de mercado de tierras, en el caso de Guatemala dicho proceso promovió la ampliación del número de usufructuarios de la tierra y de las unidades productivas.

En ese sentido, el caso de la colonización de las tierras del norte del país es un buen ejemplo. Desde la década de los cincuenta, pero más fuertemente en los años sesenta, se promovió a través de la ley de transformación agraria (1962) la instalación de comunidades y familias en el departamento de El Petén, y en los setenta en la Franja Transversal del Norte (FTN) y el Ixcán, conocida como la “Zona Reina”, en la parte baja de los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz e Izabal.

La ley como instrumento de política estimuló la ampliación de la frontera agrícola por medio del descombro del bosque (deforestación de la selva húmeda tropical, en este caso), el cultivo de granos básicos y la formación de potreros y pastizales que han sustentado el desarrollo de la ganadería extensiva en esa región.

En la actualidad se reconoce el error en la ejecución de dicha política y su impacto negativo en el ambiente y los recursos naturales. En efecto, se expusieron esos ecosistemas frágiles al deterioro ambiental. Los recursos naturales en esas condiciones no pueden soportar una agricultura de cultivos intensivos y limpios, ya que la potencialidad de los suelos y las zonas de vida es para la producción de cultivos permanentes, el manejo forestal de bosques naturales y la aplicación de prácticas silvícolas. (Ministerio Agricultura, Ganadería y de Alimentación, 1998).

El estado ya no impulsa el proceso de colonización. Los predios otorgados por medio de la colonización se mueven con dinamismo en un mercado de tierras formal e informal, y siguen el mismo esquema de la colonización para la explotación de los recursos naturales y el uso de la tierra. Muchos recursos forestales se siguen perdiendo, la fertilidad de los suelos ha bajado y ahora se hace más difícil y costoso mitigar los efectos no deseables de la ejecución de la política.

Con todo, desde el punto de vista social la política permitió incrementar el número de propietarios y en especial el número de usufructuarios, sin que ello lograra mejorar la calidad ni el nivel de vida de los campesinos, por lo que no se alcanzó una eficiencia productiva y económica y se ha tenido un costo alto en cuanto al deterioro ambiental, que en algunos casos puede ser irreversible.

Otro caso interesante y reciente es la ampliación del cultivo de la caña de azúcar, la industria azucarera y la utilización de los subproductos en la Llanura Costera del sur del país. (Mirón, 1998). Esta ampliación se dio en un contexto de incremento de los precios del azúcar en la década de los setenta y luego por la crisis del cultivo del algodón en la primera parte de la década de los ochenta, que liberó una buena cantidad de tierras fértiles en la costa sur. Similar consecuencia ha traído la crisis ganadera, que ha obligado a reducir y a reubicar la actividad pecuaria en otras zonas del país.

En un contexto de globalización, basándose en las tendencias de eficiencia gerencial que promueve y promociona la planeación estratégica y la búsqueda de la competitividad, la industria del azúcar ha asumido un proceso dinámico y empresarialmente fuerte, y se ha visto obligada a cambiar radicalmente de paradigmas para subsistir en un mercado que avanza hacia la apertura y competitividad mundial.

El subsector azucarero desarrolló un proceso que le ha permitido integrarse en forma vertical y horizontal como medio para mejorar su eficiencia, y con un sentido de anticipación en relación con la apertura comercial. Se ha ubicado adecuadamente en el mercado externo dentro de las

exportaciones y ha mejorado sus sistemas empresariales y comerciales en el mercado interno. La industria incrementó 160% su tamaño en una sola década.

En ese proceso de expansión, los complejos industriales del azúcar han requerido más tierras de cultivo. La extensión de estas últimas en 1990 era de alrededor de 100 000 hectáreas, mientras que en 1996 se aproximaba a 168 000. Se empezaron a ocupar áreas irrigadas y se advirtió una mayor eficiencia en el uso de la maquinaria agrícola y del trabajo humano. A consecuencia de ello, la productividad se elevó de 71.29 toneladas de caña por hectárea en 1990 a 82.64 toneladas en 1997. La expansión de la compra y arrendamiento de predios ha provocado el incremento de los precios en los mercados de tierras rurales en la región. (Mirón, 1998). Los grandes, medianos y pequeños productores de caña se han integrado en sistemas de producción en cadena y se les ha trasladado los beneficios de la mejoría de la eficiencia productiva y de los precios. De esa manera, se ha venido perfeccionando un dinámico sistema de arrendamiento de tierras para el cultivo del producto que asegura el abastecimiento de materia prima en las condiciones de calidad y oportunidad que el complejo requiere.

El mercado de tierras rurales, pero sobre todo el de arrendamiento de tierras, es muy difícil de cuantificar por la inexistencia de registros, aunque se reconoce que se ha promovido la vinculación de pequeños y medianos productores al sistema, lo que redundará en mejoras de sus procesos productivos y su eficiencia económica.

La industria del azúcar ha apoyado y promovido un excelente sistema de investigación experimental, generación y transferencia de tecnología, encargado por el Centro de Investigación de la Caña (CENGICANÑA), que ha integrado un buen número de profesionales, investigadores y técnicos de alta calidad. A este apoyo tecnológico se debe atribuir una buena parte del fortalecimiento y expansión de la industria, cuyo producto es el segundo rubro de exportación, después del café.

La eficiencia económica y social ha mejorado gracias a que se integró al sistema industrial un mayor número de pequeños y medianos productores de caña, y a que la eficiencia económica se ha elevado, lo que se refleja en la mayor productividad y en el traslado de parte de los beneficios a los productores.

No obstante, la eficiencia ambiental no estaría arrojando resultados tan positivos. Precisamente, la quema de la caña contamina el ambiente, al igual que los gases emitidos por la chimenea de los ingenios azucareros. No se aplican los más avanzados instrumentos y estándares de eficiencia tanto en el uso del agua para riego, como en el tratamiento de las aguas residuales. La contaminación de los suelos, el agua y el ambiente por la aplicación de pesticidas y el uso continuo de los recursos no está siendo objeto de seguimiento ni evaluado. La fuerte expansión del cultivo también ha provocado efectos no medidos en la pérdida de la biodiversidad de la región.

El cultivo del café se empezó a impulsar desde mediados del siglo pasado y ha transitado por una serie de etapas en el curso del tiempo, aunque sólo en la actualidad se lo percibe con un sentido ambiental, hasta el grado de llamarsele “el cultivo amigable”.

El cultivo de café en Guatemala se efectúa casi totalmente bajo sombra en todas las regiones del país, y de manera reciente se le ha promovido para que sea reconocido por la sociedad como un bosque artificial. El cultivo se ubica en un alto porcentaje en una franja paralela al Océano Pacífico, en el pie de monte o Boca Costa Sur y en regiones más pequeñas en la vertiente del Océano Atlántico. En muchas de esas áreas se concentran pequeños productores, algo más de 40 000, que generan más de 20% de la producción total de café del país. (ANACAFE, 1999)

Esa franja y las otras áreas se localizan en pendientes con fuerte inclinación y alto riesgo de erosión por su topografía; los suelos, de origen volcánico, son fértiles. En esas zonas es difícil que

otro cultivo que protegiera el suelo y la cuenca en general recolectara el agua de lluvia y desarrollara su potencial productivo de la misma manera que lo hace el café en las cerca de 270 000 hectáreas que abarca. (ANACAFE, 1999)

El cultivo en esa área se desarrolla de una forma muy eficiente en términos económicos, ya que los recursos naturales y el clima proporcionan un ambiente muy adecuado para la producción de altura, que es en donde se obtienen los granos de café de mejor calidad del mundo.

Existen grandes plantaciones que se integran en alrededor de 3 000 unidades productivas y más de 40 000 pequeños productores de menos de tres hectáreas de extensión. En los últimos años se ha incrementado el número de productores pequeños por efecto de una serie de proyectos que promocionan la producción y comercialización de café orgánico y gourmet.

Los estudios de preinversión que el Fondo de Tierras requiere para aportar financiamiento en la compra de tierra muestran que el cultivo de café constituye una adecuada y rentable alternativa para productores pequeños.

A raíz de la llegada de plagas y enfermedades exóticas, como la broca y la roya del cafeto, y a fin de buscar mejores ubicaciones productivas para aumentar la eficiencia del cultivo, así como debido a la situación de incertidumbre que rodea a los mercados y los precios, el cultivo ha dejado las zonas marginales de producción y se ha dirigido a las de alto potencial, donde también se concentran pequeños productores.

En general, la ANACAFE ha promovido su consumo privilegiando el mensaje de que es un cultivo que preserva los recursos naturales y que brinda un beneficio social al integrar a gran cantidad de pequeños productores y ofrecer abundante empleo permanente y temporal a gran parte de la población rural.

El mercado de tierras rurales en Guatemala tradicionalmente ha estado integrado con una buena cantidad de fincas cafetaleras. Aún en la actualidad es significativa la oferta y la demanda de pequeños, medianos y grandes predios para el cultivo del café.

B. El caso de la atención a retornados

El proceso de paz desplegó una serie de iniciativas y programas de asentamiento y dotación de tierras para los retornados que regresaban de México en la fase final del conflicto armado. En términos generales, la dotación de tierras se basó en un sistema de adquisición de predios por medio de un mercado rural.

Dadas las circunstancias, el proceso de compra y utilización de las unidades productivas dio inicio en forma desordenada y sin ninguna planificación. Aunque se tomaron algunas previsiones, rápidamente se percibió que éstas eran insuficientes para desarrollar un proceso adecuado y responder a las necesidades de las familias al tiempo que se prevenía el daño a los recursos naturales y el medio ambiente.

Luego se determinó, entre otras cosas, la necesidad de brindar a las comunidades de retornados asistencia técnica dentro de un esquema de acompañamiento participativo. Así, se promovió que se identificara, planificara y programara un proceso integral y se definiera un plan productivo y de contribución al desarrollo integral de las comunidades, siguiendo un concepto de desarrollo sostenible. Con ese objetivo se formuló y estructuró un proyecto para generar un proceso en el que se permitiera a la comunidad, con el apoyo de los técnicos, identificar y proponer conjuntamente una respuesta productiva y de desarrollo acorde con los recursos de la unidad productiva y la capacidad de los retornados.

En un principio, se procedió a desarrollar un diagnóstico participativo para identificar las opciones de producción y las potencialidades y restricciones de los grupos de productores y de sus familias. El resultado debía de permitir identificar una propuesta estructurada en forma de proyecto para ser sometido a una mesa de donantes en la búsqueda de financiamiento. La fase de planificación y formulación contó con el apoyo de cooperantes internacionales. El proceso se presentó como muy interesante porque permitía hacer vinculante la dotación de tierras a nuevos propietarios y propiciaba un uso eficiente de los recursos productivos de una manera sostenible.

En la primera fase del proyecto se trabajó con cinco unidades productivas y se atendió a igual número de comunidades con un total de 916 familias. Las características productivas y financieras de la propuesta y su impacto en la generación de empleo y producción de alimentos se muestran en los siguientes cuadros.

Cuadro 15

COMPONENTES TÉCNICOS DE LOS PROYECTOS FORMULADOS Y MONTOS DE FINANCIAMIENTO
(Período de cinco años)

Proyecto	Componentes técnicos y de apoyo	Financiamiento por comunidad (miles de quetzales)	Financiamiento por familia (miles de quetzales)
Totales		28 406.2	x = 32.40
1. Nueva Generación Maya Sta. Cruz Barrillas Huehuetenango	Plantaciones forestales: 100 has Cardamomo y pimienta: 355 has Cercas de madre cacao: 10 kms Granos básicos y huertas familiares Fortalecimiento de la organización Asistencia técnica	7 193.8	26.44
2. La Nueva Unión San José Poptún El Petén	Plantaciones forestales: 200 has Manejo de bosque natural: 1400 has Cardamomo y pimienta: 500 has Granos básicos y huertas familiares Fortalecimiento de la organización Asistencia técnica	5 257.9	26.28
3. Santa María Tzejá Ixcán Quiché	Plantaciones forestales: 167 has Cardamomo orgánico: 267 has Hule orgánico: 78 has Madre cacao: 9 has Granos básicos y huertas familiares Fortalecimiento de la organización Asistencia técnica	5 793.0	31.83
4. Resurrección Balam Fray Bartolomé Alta Verapaz	Plantaciones forestales: 150 has Manejo de bosque natural: 350 has Hule: 200 has Granos básicos y huertas familiares Fortalecimiento de la organización Asistencia técnica	4 218.0	45.02
5. La Guadalupe Santo Domingo Suchitepéquez	Plantaciones forestales: 88 has Plantaciones frutales, mango: 208 has Actividades ganaderas: 1 020 cabezas Granos básicos y huertas familiares	4 218.0	32.44

Fuente: Programa de preinversión para el manejo de los recursos naturales en zonas de retorno, 1998.

La propuesta partió de un diagnóstico participativo en el que se establecieron las necesidades y posibilidades socioeconómicas de la comunidad y la potencialidad de producción sostenible de la unidad productiva. De esta forma, la población tuvo la oportunidad de conocer, estudiar y apropiarse de su realidad y de la situación de los recursos naturales de la unidad productiva. Dentro de la finca se hicieron categorías en cuanto a su capacidad de sostenibilidad y de carga del suelo para las opciones productivas identificadas de acuerdo con cada región. Se realizaron los estudios financieros y económicos.

Así, se formularon proyectos para cinco comunidades, cuatro de ellas ubicadas en la región de El Petén y Norte Bajo y una en la región de la Boca Costa Sur. Después se incorporaron otras dos, una en cada región.

En las siete unidades se atendió a 1 178 familias, en 13 650 hectáreas. El uso del suelo consistió en el manejo de bosque en plantación forestal, de bosque natural, y de potreros y de ganado. Los cultivos permanentes fueron hule, pejibaye, pimienta gorda, corozo, aguacate, café, cardamomo, jengibre, granos básicos y huertos. Con anterioridad a la propuesta, todas las unidades productivas eran parcialmente ganaderas y en un solo caso contaban con una plantación de cafetal antiguo.

Las inversiones de las cinco unidades se proyectaron por el término de cinco años, durante los que se fortalecerían las organizaciones y se llevaría a cabo un acompañamiento y asistencia técnica por parte de recursos humanos especializados y por agentes de la cooperación financiera que desearan apoyar los proyectos.

En términos específicos, los cuadros muestran que el total de financiamiento de los cinco proyectos productivos asciende alrededor de 4 millones de dólares (casi 28 millones de quetzales), si se pretende utilizar de forma sostenible los recursos naturales y generar empleo completo para 28% a 73% de la población económicamente activa (PEA) y alcanzar una producción de autoabastecimiento del rango de entre 25% a 75% de los requerimientos de los principales granos básicos que la población consume (maíz y frijol), aunque también se calculó la producción de arroz, de menor significación en la dieta alimentaria.

Aunque los datos no son conclusivos, se percibe la necesidad de realizar inversiones adicionales a la compra de la tierra para poder asegurar la eficiencia económica de las unidades productivas, así como seguir una política de manejo de los recursos naturales para asegurar la eficiencia ambiental.

El proyecto contempla una segunda etapa en que se abarcaría a siete unidades productivas más. Se considera necesario dar seguimiento a la puesta en práctica de los mencionados proyectos para verificar su potencialidad y limitaciones en cuanto a la ejecución.

En la mayoría de casos citados ha mejorado la relación tierra-familia al incrementarse el número de propietarios, pero nada asegura una elevación de los aspectos socioeconómicos, en especial en lo referente a los procesos de colonización, que han sido los que menores resultados positivos han logrado.

En el caso de los retornados es posible medir los resultados de una planificación que toma en cuenta el mejoramiento socioeconómico y la sostenibilidad en el uso de los recursos naturales y el medio ambiente. Aun así, se impone dar seguimiento a la ejecución de lo planificado en el mismo campo donde se desarrolló para comprobar si efectivamente se está llevando a cabo.

Cuadro 16
PROYECTOS FORMULADOS PARA FINCAS ENTREGADAS A POBLACIÓN DE RETORNO INDICADORES
ECONÓMICO-FINANCIEROS DE LOS PROYECTOS

Proyecto	Nº Familias	PEA	Indicadores financieros			Indicadores económicos		
		(población entre 10-65 años)	B/C a/	VAN b/ (miles de quetzales)	TIR c/ (%)	Generación de empleo (miles de jornales anuales y número de personas)	% de la PEA empleada por familia	Generación de alimentos (miles de quintales anuales)
TOTALES	916	2 875	x= 1.20	x= 4 612.38	x=23.66	x=66,200 x=264.8	X=52.42% x= 1.43	x quintales de maíz=14.88 x (% autocoms.) = 40%
Comunidad Nueva Generación Maya, Barillas. Depto. Huehuetenango	272	1 110	1.15	3 291.00	19	78,000 jornales anuales 312 personas c/empleo permanente	28.3% 1.14 miembros/familia con empleo	18 700 quintales de maíz (54% p/el autoconsumo familiar) 1 700 quintales de frijol (63% p/el autoconsumo familiar)
Comunidad La Nueva Unión San José, Poptún. Depto. Petén	200	490	1.55	14 783.10	41.5	90,000 jornales anuales 360 personas c/empleo permanente	73.4 % 1.8 miembros/ familia con empleo	22 500 quintales de maíz (40% p/el autoconsumo familiar) 2 400 quintales de frijol (50% p/el autoconsumo familiar) 4 500 quintales de arroz (9% p/el autoconsumo familiar)
Comunidad Santa María Tzejá, Ixcán. Depto. Quiché	182	570	1.13	2 104.30	19.0	60,000 jornales anuales 240 personas c/empleo permanente	42.1% 1.31 miembros/familia con empleo	10 400 quintales de maíz (34% p/autoconsumo familiar) 1 400 quintales de frijol (75% p/el autoconsumo familiar)
Comunidad Resurrección Balam, Fray Bartolomé. Depto. Alta Verapaz	152	388	1.04	521.50	14.4	50,000 jornales anuales 200 personas c/empleo permanente	51.5% 1.30 miembros/familia con empleo	6 700 quintales de maíz (47% p/autoconsumo familiar) 1 600 quintales de frijol (63% p/autoconsumo familiar) 2 300 quintales de arroz (9% p/autoconsumo familiar)
Comunidad La Guadalupe, Santo Domingo. Depto. Suchitepéquez	130	317	1.15	2 362.0	24.4	53,000 jornales anuales 212 personas c/empleo permanente	66.8% 1.63 miembros/familia con empleo	16 100 quintales de maíz (25% p/autoconsumo familiar)

Fuente: Programa de preinversión para el manejo de recursos naturales en zonas de retorno, 1998.

Nota: Tasa de descuento utilizada: 18% plantaciones agroforestales y 12% plantaciones forestales.

^a B/C: Relación beneficio-costos

^b VAN: Valor actual neto

^c TIR: Tasa interna de retorno

VIII. Conclusiones y recomendaciones

La búsqueda para desarrollar un adecuado mercado de tierras tiene como objeto que todos los demandantes, pero especialmente aquellos que tienen más dificultades de acceso al recurso, como lo son los campesinos y los pequeños productores, mejoren e incrementen las posibilidades de obtener tierras productivas.

El tema de los mercados de tierras rurales en Guatemala es complejo y su estudio se dificulta por la falta de datos estadísticos recientes y sistematizados para desarrollar las hipótesis propuestas. La violencia presente en el país también restringe la posibilidad de acopiar de datos con amplitud y transparencia, sobre todo en el campo donde los actores de los procesos tienen temor de brindar información y sólo lo hacen cuando conocen a los interlocutores.

Pese a tantos obstáculos, el presente estudio permite identificar con claridad elementos fundamentales para explicar algunos aspectos sobresalientes del mercado de tierras rurales en el país.

A. Las limitaciones institucionales

Las principales limitaciones en el orden institucional se relacionan con aspectos de carácter legal, en particular la falta de certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, la no confiabilidad del registro de la propiedad y la inexistencia de un catastro. Esta situación traba el desarrollo del mercado formal de tierras, en favor de un mayor desarrollo del mercado informal, que se circunscribe al ámbito

geográfico comunal y eventualmente regional. En esas condiciones, la información circula con exclusividad en entornos familiares y gremiales, y ello dificulta el libre juego de la oferta y la demanda.

Los avances son lentos en materia institucional. En Guatemala se han iniciado algunos programas y proyectos cuyo objetivo es modernizar todo el sistema de justicia del país. En la propuesta se incluye la revisión y modernización de los diferentes códigos. Así, el Código Penal ya ha experimentado algunas modificaciones y el Código Procesal Penal ha sido reemplazado. En cambio, el Código Civil, que regula la propiedad y su transferencia, permanece casi sin variaciones. Por otra parte, se está instituyendo la carrera judicial y se cuenta ya con una escuela para cursarla. La red de juzgados se está ampliando y mejorando, y los procesos de selección de funcionarios y magistrados se ha sistematizado y mejorado. Aun así, los resultados serán visibles en el mediano plazo.

Se intenta con cierto éxito modernizar y descentralizar el Registro General de la Propiedad, a fin de agilizar los procesos burocráticos de inscripción y el libre acceso a la información de la situación legal de los inmuebles. Este programa se vincula con el desarrollo de un catastro que vendrá a fortalecer el sistema de registro y a aportar mayor certeza jurídica a la propiedad de la tierra. También se esperan los resultados en el mediano plazo.

El programa se está ejecutando en la región de mayor dinamismo del mercado de tierras rurales (El Petén y Norte Bajo), en donde a partir de mayo de 1999 empezó a funcionar una oficina de registro, entrega de documentos, solicitud de certificaciones, informes de testamentos, recepción de avisos notariales, información y consulta electrónica. En el municipio de San Francisco se ha emprendido un proyecto piloto que comprende un catastro del casco urbano y otro del área rural.

El proceso de descentralización y modernización del registro, al igual que el levantamiento del catastro, se ha extendido a los departamentos de Chiquimula, Sacatepéquez y las Verapaces. Se prevé una marcha lenta de estos trámites, pero en la medida en que se obtengan avances y resultados, los actores adquirirán confianza para involucrarse en los procedimientos y apegarse a ellos.

De forma adicional al programa de trabajo en ejecución, se recomienda generar un proceso de concientización, educación y apoyo para que los agentes participantes de los procesos perciban y reconozcan el valor del registro y catastro, a la vez que se familiarizan con los procedimientos y mecanismos desarrollados.

Otra cuestión relevante de orden jurídico se refiere a la aplicación de la justicia y a la puesta en marcha de mecanismos de conciliación, negociación y resolución de conflictos que operen en forma justa, rápida y oportuna.

A partir de la firma de los acuerdos de paz se inauguró una oficina de resolución de conflictos de tierras (CONATIERRA), pero ésta sólo se ha abocado a los casos de mayor relevancia y connotación sociocultural. Quizás sería conveniente extender estos espacios y mecanismos para casos comunes y cotidianos, con mecanismos sencillos e institucionalizados. Asimismo, se sugiere aplicar un método de registro y documentación de las experiencias que permita capitalizar su conocimiento y resolver cada vez con mayor prontitud los casos similares.

En ese sentido, el derecho consuetudinario de las comunidades indígenas y ladinas tradicionales es una valiosa y rica fuente digna de aprovecharse en el fortalecimiento de los mecanismos institucionales de reconocimiento de la propiedad y de transferencia de bienes. Así, se contaría con un esquema adecuado para alimentar y generar prácticas locales en la resolución de conflictos, aceptables para todos los participantes.

Se requiere también estudiar y ampliar el concepto de propiedad de modo que se pueda reconocer legalmente la propiedad comunal, lo que podría atenuar la violencia en zonas rurales.

Respecto de las instituciones públicas, el trabajo que viene realizando el gobierno es relevante en cuanto a la política agraria integral, que se compone de ocho elementos sistematizados y coordinados por medio de una Unidad Técnico Jurídica. A largo plazo, si la política se mantiene, permitirá resolver una serie de limitaciones vinculadas al mercado de tierras rurales, en particular: el registro y catastro, la resolución de conflictos, el impuesto territorial, las inversiones rurales y el apoyo financiero por parte del Fondo de Tierras.

En el corto plazo, cabe destacar la relevante acción del Fondo de Tierras, que está realizando un trabajo sistemático y técnico adecuado. Con todo, se reconocen algunas deficiencias, como las limitaciones del volumen de recursos destinado al financiamiento en relación con la demanda de grupos de campesinos así como la insuficiencia de los recursos financieros para sufragar los planes productivos de las fincas adquiridas por los campesinos. En el futuro, ello podría dificultar la recuperación del financiamiento otorgado para la compra de tierras.

En el mismo sentido, vale la pena formular observaciones en lo referente al fortalecimiento de la organización de los grupos de campesinos propietarios de las fincas entregadas. Se enfrenta un trabajo complejo, delicado y de largo alcance, pero que influye decisivamente en los niveles de éxito de los procesos. Una buena parte de la dinámica y formalización del mercado de tierras rurales se está construyendo a partir del trabajo del Fondo de Tierras y del éxito que éste alcance, y su fortalecimiento se dará en la medida en que los procesos se vuelvan institucionales. Al respecto, se sugiere que el Fondo de Tierras continúe organizando la información sobre mercado de tierras y que la ponga a disposición de cualquier demandante y oferente; que sistematice sus procedimientos; que logre coordinar una adecuada asistencia técnica, y que facilite el acceso a recursos financieros para la producción a los grupos que han adquirido la tierra.

A continuación, es importante mencionar la función a cargo del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) en lo referente a la inscripción de la gran cantidad de títulos que están en trámite, lo que no permite a esas unidades productivas entrar de lleno y en forma transparente en un mercado formal de tierras.

En ese caso, es recomendable acelerar el proceso de inscripción y la adjudicación formal y legal de las propiedades a los campesinos, a fin de que puedan disponer libremente de ellas, ya sea para ponerlas en venta, arrendamiento, o bien hacerlas producir mediante la obtención de financiamiento que permita realizar inversiones prediales a largo plazo, sin el temor de no contar con la seguridad jurídica sobre la propiedad.

Por último, en los procesos de descentralización y desconcentración los poderes locales representados por los gobiernos municipales están asumiendo posiciones de importancia. En el nuevo ordenamiento les corresponde la administración del impuesto territorial y en gran medida las acciones relativas al ordenamiento territorial y utilización sostenible de los recursos naturales.

En consecuencia, del trabajo de los gobiernos municipales y de sus unidades técnicas de planificación va a depender en gran parte el dinamismo y el fortalecimiento de los mercados de tierras, en especial en lo relativo a la facilitación de los trámites burocráticos, en la consecución de información y el pago del impuestos, la planificación de las inversiones en infraestructura local, y la orientación y normatividad en el uso de los recursos naturales.

B. Los mercados de tierras y la política pública

Es indiscutible que una política macroeconómica estable y clara genera un contexto de mayor certeza a los agentes económicos, y esto redundará en un mayor dinamismo de los mercados formales de tierras. Si la política no es estable y por consiguiente se expone a cambios que provocan pérdidas, los mercados pierden dinamismo.

Esta última situación ocurre cuando la política cambiaria no es neutra, se restringe el crédito y se provoca la permanencia de altas tasas de interés. En este caso, se recomienda buscar mecanismos que permitan la estabilidad de la política económica y se desechen los cambios radicales que

provoquen incertidumbre y pérdidas en los agentes económicos. En Guatemala, el principal factor limitante ha sido la alta tasa de interés y la restricción del crédito.

Otro punto importante estriba en la política fiscal. En este sentido, los obstáculos se identifican en las frecuentes modificaciones de las leyes que afectan al impuesto territorial y los complicados mecanismos para pagarlo. Asimismo, es importante la forma en que se aplican los impuestos sobre el IVA y el ISR, que afectan las transacciones de compraventa y elevan el precio de los inmuebles.

Al respecto, sería deseable que las leyes se estudiaran y se debatieran con el ánimo de arribar a amplios consensos con representantes de los principales sectores. De esta manera, se haría aceptable la aplicación de los impuestos y se podría esperar una vigencia estable y permanente de los acuerdos.

Cabe recordar que la tasa y la forma de aplicación de los impuestos en transacciones de inmuebles debe ser razonable, de modo que se motive su cumplimiento y no se provoque un excesivo incremento en el precio de las propiedades, con miras a ampliar la formalización de los mercados de tierras. En consecuencia, deben revisarse las tasas impositivas y los mecanismos de aplicación, así como los procedimientos que incentiven su aplicación.

La política sobre inversiones públicas incide en la modificación de los precios de la tierra. Se ha comprobado que suben de precio aquellas tierras en donde se mejoran las vías de comunicación, la dotación de los servicios básicos de salud y educación, la energía eléctrica, las telecomunicaciones, y que además se amplían los servicios diversos brindados por el sector privado.

El Gobierno de Guatemala ha lanzado un programa muy agresivo de ampliación de la red vial y de telecomunicaciones, lo que ha repercutido en el precio de la tierra, aunque también ha influido en el incremento especulativo de los precios. En aquellas áreas en donde se ha planificado desarrollar infraestructura o generar otras mejoras, y los programas no se han ejecutado, los precios se elevan sin el beneficio de la inversión.

En estos casos es conveniente que el estado y los gobiernos locales preparen su programa de inversiones con suficiente tiempo y lo difundan con amplitud, como una forma de fomentar que las expectativas sean objetivas y se reduzca la especulación.

Si las distintas regiones del país contaran con similares vías de comunicación y acceso, con condiciones de telecomunicaciones adecuadas, y la prestación de servicios básicos respondiera a las principales demandas de atención de la población, las diferencias de precios responderían más específicamente a las condiciones propias de la unidad productiva, y se avanzaría hacia un mercado de tierras más transparente.

En respuesta al cumplimiento de los acuerdos de paz (de 1990 a la fecha), el gobierno ha instrumentado varios programas de compra de tierras, en un inicio para las poblaciones retornadas de México, y en la actualidad para los grupos demandantes que se encuadran en los criterios de la nueva ley del Fondo de Tierras (1999), y esta política ha influido en los precios de la tierra.

Los parámetros y procedimientos para financiar la compra que ahora se utilizan en el programa del Fondo de Tierras no incentivan el incremento especulativo del precio, por lo que es conveniente continuar aplicándolos. Éstos se basan en avalúos independientes y en asesoría para la compra de tierra. Son los propios interesados quienes realizan el negocio, buscando el mejor precio y con la asesoría técnica del FONATIERRA.

Es recomendable que el sistema financiero implante mecanismos que flexibilicen el financiamiento para la compra y arrendamiento de tierras con fines productivos. Así, un mayor acceso de las personas a los mercados de tierras rurales redundaría en su ampliación y transparencia.

C. Características del mercado de tierras

Los resultados de la investigación vienen a confirmar las tendencias descubiertas en otros estudios y permiten ampliar el conocimiento sobre la dinámica y las características del mercado de tierras rurales.

Se determinó que la oferta y la demanda se concentran en la región de El Petén y el Norte Bajo, específicamente en los departamentos de Alta Verapaz, El Petén e Izabal, en donde las fincas son grandes, poseen bosque natural remanente y con poca o nula inversión en infraestructura productiva. Las “mejoras” en esas unidades son mínimas, como el descombro (eliminación del bosque natural), la formación de potreros y siembra de pastos, el levantamiento de cercas y, en pocas ocasiones, la presencia de construcciones precarias de vivienda.

La gran mayoría de las unidades productivas han sido terrenos del estado entregados en los últimos 40 años que se han integrado al mercado de tierras, generalmente informal en tiempos recientes; algunas otras han sido adquiridas por medio de la herencia.

En esta región también se presenta la mayor demanda identificada, constituida por grupos de campesinos de la etnia q'ek'ché, la cual se ha venido extendiendo desde el departamento de Alta Verapaz hacia El Petén e Izabal. No se trata de la etnia más numerosa del país, pero sí es la más ligada a la agricultura como medio de supervivencia. No ha emprendido otras actividades productivas fuertes para diversificar su ingreso, como el comercio, la artesanía y la fabricación de textiles.

En El Petén y el Norte Bajo se presentan los precios más bajos de la tierra de las tres regiones. Este comportamiento se relaciona con la dificultad de acceso a los predios, la distancia a los mercados de productos, la inexistencia de cultivos y la calidad inadecuada de la tierra para cultivos limpios e intensivos. Los precios en las áreas de mayor oferta muestran diferencias hacia la baja de entre dos y tres veces menos que en los demás municipios de la misma región, y relaciones aún más amplias con otras regiones estudiadas.

Los campesinos que emigran de la región de las Verapaces representan el grueso de la demanda, que se complementa por un número reducido por propietarios locales de fincas que desean ampliar sus empresas agropecuarias.

En cuanto a la dinámica del mercado sigue la región de la Boca Costa Sur. La relación en cuanto a tierra ofertada con la región del norte es significativa, de 1 a 3, aunque en cuanto a número de oferentes la relación es 1 a 1. Lo anterior indica que las unidades productivas en esta área son de menor tamaño, puesto que con menor superficie existe un similar número de oferentes. Las fincas de la región poseen mayor cantidad y calidad de cultivos, en especial café, y reciben más inversión en infraestructura productiva. La mayor cantidad de fincas ofertadas se encuentra en los departamentos y municipios de San Marcos, Santa Rosa y Quetzaltenango.

Se ha vinculado el incremento de fincas cafetaleras a la baja de los precios internacionales del café, pero también a la inseguridad derivada de la delincuencia presente en algunas zonas específicas de la región.

La demanda también se compone de campesinos, sobre todo migrantes del altiplano a la costa sur, pero en este caso es mayor la participación de propietarios de fincas locales que desean adquirir o ampliar sus pertenencias así como de empresas agropecuarias locales con intenciones de hacer inversiones seguras a precios relativamente bajos.

En cuanto al Altiplano, el mercado formal de tierras aparece con más limitaciones que en las otras regiones, quizás debido a la concentración de la población y al minifundismo. La oferta de tierras es limitada y los precios elevados. La modernización de la agricultura para la exportación de

productos no tradicionales también ha influido en el incremento a los precios de la tierra y en la restricción de la oferta, principalmente en el mercado formal.

En cuanto a la dinámica del arrendamiento de tierras, éste guarda una relación estrecha con la región de la costa sur, y en especial con aquellos lugares en donde se cultiva caña de azúcar. No fue posible lograr datos numéricos al respecto.

En general, la diferencia de precios por unidad de área entre las diferentes regiones está determinada por factores como vías de acceso y comunicaciones terrestres, cercanía a los mercados, dotación de servicios básicos, infraestructura externa e interna de la finca, existencia de cultivos y el estado y calidad de las tierras. Las diferencias llegan a ser de 1 a 3 dentro de región, y hasta de 1 a 10 entre las distintas regiones, aunque no es posible fijar una proporción a cada factor, por la dificultad de generalizar frente a condiciones tan heterogéneas.

La principal recomendación sugiere estructurar, ejecutar y mantener actualizado un sistema de información de precios y poner a disposición de todos los actores la mayor cantidad de información posible. En ese sentido, la información debe ser accesible, clara y concreta a fin de que cumpla con su función de orientar y no de confundir. Asimismo, sería pertinente clasificarla por regiones, y eventualmente de microrregiones.

Otros indicadores merecen incluirse en la base de datos de las unidades productivas, como el tamaño, la existencia de infraestructura interna, el uso de la tierra, la existencia de cultivos permanentes y temporales, y otros de interés. Esta actividad, apoyada con las anteriores sugerencias, contribuiría a mejorar la acción de un mercado formal de tierras.

Una última sugerencia válida es tomar en cuenta todas las limitantes existentes en el proceso de levantar los datos en el campo, con objeto de mejorar la programación y ejecución de futuras investigaciones.

D. Eficiencia económica, social y ambiental

El mercado de tierras apoya la eficiencia social si se incrementa el número de propietarios, aunque esto no significa automáticamente que mejore la eficiencia económica y ambiental.

De acuerdo con los análisis precedentes, se considera necesario, además de un adecuado mercado de tierras, que existan mercados competitivos de productos del cultivo de la tierra y el bosque. Con tal propósito, es importante el apoyo de políticas gubernamentales que fortalezcan los procesos productivos después de la compra de tierras, sobre todo si se trata de campesinos. No obstante, también los medianos y grandes productores necesitan información y orientaciones en la tarea de mejorar la eficiencia social, económica y ambiental.

Así, la adquisición de tierras promedio de la colonización gubernamental no mejoró la eficiencia económica y ambiental. En cambio, cuando se han utilizado los mecanismos de adquisición de tierras en un mercado formal activo por parte de campesinos apoyados con procesos técnicos de avalúo, estudio y valoración de los predios y asistencia técnica para la producción, los índices de eficiencia y eficacia social, económica y ambiental mejoran.

El incremento de la compra y el arrendamiento de tierras motivado por la demanda de los productos de exportación, como el café y el azúcar, habría elevado la eficiencia social y económica, en detrimento de la eficiencia ambiental.

Por consiguiente, se impone fijar reglas claras de manejo de los recursos naturales y del impacto ambiental, al tiempo que se emprenden procesos de concertación con los principales actores en los que se comprometan cumplir con la normativa y la regulación ambiental.

En suma, el mercado de tierras por sí solo no garantiza la eficiencia social, económica y ambiental, por lo que se hace necesario analizar con mayor profundidad cada uno de los procesos, con miras a que la reflexión y el estudio responsable identifiquen medidas en apoyo de la eficiencia y el desarrollo sostenible.

Bibliografía

- AID (Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo) y Development Associates (1982), *Tierra y trabajo en Guatemala: Una evaluación*, Guatemala.
- Anzueto, Carlos Alfonso (1996), *Análisis comparativo de los programas de compra venta de tierras en Guatemala*, Informe de Consultoría para el Fondo de Tierras-MAGA, Guatemala.
- Berge, S. (1992), *Political and agrarian development in Guatemala*, Boulder Colorado, Estados Unidos, Westview Press.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1998), *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Departamento de Desarrollo Sostenible, División de Medio Ambiente, Washington D.C.
- Cabrera, Claudio (1995), *Estudio sobre tenencia y uso de los recursos naturales en la FTN y El Peté*, Componente de Ejidos Municipales y Areas Protegidas, Informe Final de Consultoría para el Banco Mundial, Guatemala.
- Carrera, Jaime Arturo (1998), *Institucionalidad y política ambiental*, Informe de Consultoría para Informe de Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1990), *Transformación productiva con equidad* (LC/G.1601-P), Santiago de Chile, marzo.
- (1997), *Panorama social en América Latina* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile, febrero.
- (1998), *Tierra, mercado y estado*, Unidad de Desarrollo Agrícola en Perspectivas sobre mercados de Tierras Rurales en América Latina, BID, Santiago de Chile.
- Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala (1988), *Memorias del V Congreso de Ingenieros Agrónomos*, Guatemala.
- Chajanov, J. (1983), *Economía campesina*, Siglo XXI Editores, México.
- DGE (Dirección General de Estadística de Guatemala) (1982), *III Censo Agropecuario*, Guatemala.

- Elías, Silvel (1994), Tenencia y manejo de los recursos naturales en las tierras comunales del altiplano guatemalteco, Informe Final de Consultoría para el Banco Mundial, Guatemala.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (1998), Centro de Inversiones, Programa de Cooperación FAO/Banco Mundial, Guatemala: Mercado de tierras. Un análisis preliminar , borrador, Roma.
- Fideicomiso Fondo de Tierras (1998), Informe de investigación sobre demanda de tierras de organizaciones miembros de la Comisión Nacional Permanente-Tierra, Fondo de tierras, Guatemala.
- Fundación Arias para la paz y el progreso (1993), El Acceso de la mujer a la tierra en Guatemala, Agrupación de mujeres Tierra Viva, San José, Costa Rica.
- Herrera, Guillermina (1980), Congreso Etnolingüístico de Guatemala, Universidad Rafael Landívar, Memorias del Congreso, Guatemala.
- Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas (1998), Sus avances y logros, Dirección General de Caminos, Guatemala, julio de 1998.
- Ministerio de Energía y Minas (1998), memorias de Labores 1997, Guatemala.
- Morales, Roberto (1994), Análisis de la legislación agraria guatemalteca en el marco de la modernización registral y catastral, Informe de Consultoría para el Proyecto PAT, Guatemala.
- Papadópolo, Midori (1995), El nuevo enfoque internacional en materia de derechos de los pueblos indígenas, Universidad Rafael Landívar, Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala.
- Rodríguez Mahuad, Alfonso (1996), Impuestos y tierra, Informe de Investigaciones Económicas y Sociales, Guatemala.
- Rojas Lima, Flavio (1998), Guatemala, perfil etnográfico de los pueblos indígenas (borrador), Informe de consultoría anexo al Perfil de los Pueblos Indígenas de Guatemala, Guatemala.
- Schwartz, Norman (1990), A social history of Petén, Guatemala, Forest Society, University Pennsylvania Press, Estados Unidos.
- Stavenhagen, Rodolfo y otros (1988), Derecho indígena y derechos humanos en América Latina, El Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México.
- Tovar, Marcela (1998), Perfil de los pueblos indígenas de Guatemala. Un acercamiento a la problemática, proceso y cultura milenaria de los pueblos indígenas de Guatemala, Informe de Consultoría para el Banco Mundial, Guatemala.



CEPAL Serie
ECLAC **Desarrollo productivo**

Números publicados

- 44** Restructuring in manufacturing: case studies in Chile, México and Venezuela (LC/G.1971), Red de reestructuración y competitividad, Carla Macario, agosto de 1998. [www](#)
- 45** La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de la República Dominicana (LC/G.1973). Red de empresas transnacionales e inversión extranjera, Lorenzo Vicens, Eddy M. Martínez y Michael Mortimore, febrero de 1998. [www](#)
- 46** La competitividad internacional de la industria de prendas de vestir de Costa Rica (LC/G.1979). Red de inversiones y estratégicas empresariales, Michael Mortimore y Ronney Zamora, agosto de 1998. [www](#)
- 47** Comercialización de los derechos de agua (LC/G.1989). Red de desarrollo agropecuario, Eugenia Muchnick, Marco Luraschi y Flavia Maldini, noviembre de 1998. [www](#)
- 48** Patrones tecnológicos en la hortofruticultura chilena (LC/G.1990). Red de desarrollo agropecuario, Pedro Tejo, diciembre de 1997. [www](#)
- 49** Policy competition for foreign direct investment in the Caribbean basin: Costa Rica, Jamaica and the Dominican Republic (LC/G.1991), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore y Wilson Peres, mayo de 1998. [www](#)
- 50** El impacto de las transnacionales en la reestructuración industrial en México. Examen de las industrias de autopartes y del televisor (LC/G.1994), Red de inversiones y estrategias empresariales, Jorge Carrillo, Michael Mortimore y Jorge Alonso Estrada, septiembre de 1998. [www](#)
- 51** Perú: un CANálisis de su competitividad internacional (LC/G.2028), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, agosto de 1998. [www](#)
- 52** National agricultural research systems in Latin America and the Caribbean: changes and challenges (LC/G.2035), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, agosto de 1998. [www](#)
- 53** La introducción de mecanismos de mercado en la investigación agropecuaria y su financiamiento: cambios y transformaciones recientes (LC/L.1181 y Corr.1), Red de desarrollo agropecuario, César Morales, abril de 1999. [www](#)
- 54** Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores (LC/L.1182-P), Red de reestructuración y competitividad, Anselmo García, Leonard Mertens y Roberto Wilde, N° de venta: S.99.II.G.23, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 55** La subcontratación como proceso de aprendizaje: el caso de la electrónica en Jalisco (México) en la década de los noventa (LC/L.1183-P), Red de reestructuración y competitividad, Enrique Dussel, N° de venta: S.99.II-G.16 (US\$ 10.00), 1999. [www](#)
- 56** Social dimensions of economic development and productivity: inequality and social performance (LC/L.1184-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley Carlson, N° de venta: E.99.II.G.18, (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 57** Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes (LC/L.1193-P), Red de desarrollo agropecuario, Salomón Salcedo, N° de venta: S.99.II.G.19 (US\$10.00), 1999. [www](#)

- 58 Colombia: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L1229-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, José Luis Bonifaz y Michael Mortimore, N° de venta S.99.II.G.26 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 59 Grupos financieros españoles en América Latina: Una estrategia audaz en un difícil y cambiante entorno europeo (LC/L.1244-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Alvaro Calderón y Ramón Casilda, N° de venta S.99.II.G.27 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 60 Derechos de propiedad y pueblos indígenas en Chile (LC/L.1257-P), Red de desarrollo agropecuario, Bernardo Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.31 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 61 Los mercados de tierras rurales en Bolivia (LC/L.1258-P), Red de desarrollo agropecuario, Jorge A. Muñoz, N° de venta: S.99.II.G.32 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 62 México: Un CANálisis de su competitividad internacional (LC/L.1268-P), Red de inversiones y estrategias empresariales, Michael Mortimore, Rudolph Buitelaar y José Luis Bonifaz N° de venta S.00.II.G.32 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 63 El mercado de tierras rurales en el Perú. Volumen I: Análisis institucional (LC/L.1278-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.51 (US\$10.00), 1999 [www](#) y Volumen II: Análisis económico (LC/L.1278/Add.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Eduardo Zegarra Méndez, N° de venta: S.99.II.G.52 (US\$10.00), 1999 [www](#)
- 64 Achieving educational quality: What school teach us (LC/L1279-P), Red de reestructuración y competitividad, Beverley A. Carlson, N° de venta E.99.II.G.60 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 65 Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, Qué?, (LC/L1280-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Katz, N° de venta S.99.II.G.61 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 66 El mercado de tierras en dos provincia de Argentina: La Rioja y Salta (LC/L.1300-P), Red de desarrollo agropecuario, Jurgen Popp y María Antonieta Gasperini, N° de venta S.00.II.G.11 (US\$10.00), 1999. [www](#)
- 67 Las aglomeraciones productivas alrededor de la minería: el caso de la Minera Yanacocha S.A. (LC/L1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Juana R. Kuramoto, N° de venta S.00.II.G.12. (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 68 La política agrícola en Chile: lecciones de tres décadas, (LC/L1315-P), Red de desarrollo agropecuario, Belfor Portilla R, N° de venta S.00.II.G.6 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 69 The current situation of small and medium-sized industrial enterprises in Trinidad & Tobago, Barbados and St.Lucia, (LC/L1312-P), Red de reestructuración y competitividad, Michael Harris, En prensa.
- 70 Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: Análisis cluster del complejo de cobre Southern Perú, (LC/L1317-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Torres-Zorrilla, N° de venta S.00.II.G.13 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 71 La competitividad de la industria petrolera Venezolana, (LC/L1319-P), Red de reestructuración y competitividad, Benito Sánchez, César Baena y Paul Esqueda. En prensa.
- 72 Trayectoria tecnológicas en empresas maquiladoras asiáticas y americanas en México, (LC/L1323-P), Red de reestructuración y competitividad, Jorge Alonso, Jorge Carrillo y Oscar Contreras En prensa.
- 73 El estudio de mercado de tierras en Guatemala, (LC/1325/Rev.1-P), Red de desarrollo agropecuario, Jaime Arturo Carrera, N° de venta S.00.II.G.24 (US\$10.00), 2000. [www](#)

Algunos títulos de años anteriores también se encuentran disponibles

-
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Desarrollo Agrícola de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
 - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

 Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax:.....E.mail: