



OPCIONES DE POLÍTICA PARA LAS INVERSIONES AGRÍCOLAS Y LA GOBERNANZA DE LOS MERCADOS

En apoyo a la agricultura a pequeña escala en Guatemala



OPCIONES DE POLÍTICA PARA LAS INVERSIONES AGRÍCOLAS Y LA GOBERNANZA DE LOS MERCADOS

En apoyo a la agricultura a
pequeña escala en Guatemala

GUILLERMO DÍAZ

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES)

Las políticas públicas sobre inversiones empresariales agrícolas y la gobernanza de los mercados juegan un rol fundamental en garantizar el desarrollo incluyente y sostenible de la agricultura de pequeña escala, y en particular de las mujeres rurales. El presente estudio se centra en establecer el marco de políticas y normas vigentes para el caso Guatemala y el impacto favorable o desfavorable que éstas tienen sobre pequeñas y pequeños productores rurales. Los resultados revelan que, no obstante la existencia de políticas y programas centrados en el desarrollo rural, los beneficios son limitados debido a la brecha existente entre el diseño y la implementación de los mismos. El marco actual de políticas públicas y la gobernanza del mercado inclina claramente la balanza a favor de las inversiones empresariales de gran escala tanto en tierras agrícolas para monocultivos como en el sector agroalimentario.

Este informe es el resultado de la investigación encargada por el informe de síntesis global publicado por Oxfam e IIED en diciembre de 2012: "Equilibrar la balanza: Políticas para configurar las inversiones agrícolas y los mercados en beneficio de la pequeña agricultura, <http://oxf.am/3Ma>

ÍNDICE

Introducción	5
I. Contexto agrícola en Guatemala	7
1.1 La agricultura de gran extensión	10
1.2 La agricultura a pequeña escala	11
II. Incidencia de las inversiones en la agricultura de gran extensión sobre la agricultura a pequeña escala	13
III. Gobernanza de los mercados	21
IV Mapa de políticas y legislación sobre inversiones agrícolas y gobernanza del mercado	29
4.1. Políticas en inversiones agrícolas	29
4.1.1 Generalidades de la política de desarrollo agrícola	29
4.1.2 Análisis de discriminación de políticas evaluadas	36
4.2 Gobernanza del Mercado	37
V. Análisis de Políticas Mapeadas	41
5.1 Diseño, intención y resultados	41
Conclusiones y recomendaciones	49
Bibliografía	51
Anexos	53
Anexo 1. Cuadros y Tablas	53
Anexo 2. Gráficas	59
Anexo 3. Casos de venta de tierras	62
Anexo 4. Mapas	64
Anexo 5. Casos de pequeños productores agrícolas	65
Agradecimientos	67

INTRODUCCIÓN

El sector agrícola en Guatemala en los últimos veinte años ha experimentado significativos cambios, como el crecimiento de monocultivos y de la agricultura a pequeña escala de productos para la exportación. Esta dinámica ha sido impulsada tanto por un marco general de leyes que ofrece incentivos como por la demanda internacional, en especial de sustitutos a los combustibles derivados del petróleo y vegetales y legumbres.

En la última década, la institucionalidad que atiende el sector agrícola se ha debilitado. El presupuesto y las funciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) se han disminuido y el impacto de esta cartera en la promoción del desarrollo rural y en fortalecer las economías campesinas no es significativo. La expansión de los monocultivos perjudica a los pequeños productores agrícolas, reduciendo la disponibilidad de tierras y aumentando su precio, disminuyendo la demanda de trabajo –en especial para las mujeres– generando la migración y, en general, el empobrecimiento de las familias que venden sus tierras o son despojadas de las fincas en que vivieron por generaciones como colonos¹. Asimismo, debe mencionarse que dichas familias se encuentran en condiciones laborales precarias y sufren incluso violaciones a los derechos laborales y a los derechos de pasos y/o servidumbre.

Por otro lado, los mercados de productos agrícolas en Guatemala se caracterizan por ser de competencia imperfecta y oligopólicos. Funcionan frecuentemente en perjuicio de los pequeños productores agrícolas y a favor de intermediarios mayoristas o empresas agroexportadoras que obtienen un porcentaje significativo del valor agregado.

La política agrícola en apoyo a las inversiones y a los pequeños productores en Guatemala es limitada. En los planes de gobierno se habla de fomentar el desarrollo rural, pero las acciones para ello son pocas y con escaso impulso. Una de las razones de que en la práctica la política agrícola sea limitada es el menor peso que el sector agrícola tiene como porcentaje del PIB en comparación con los sectores del comercio y de la industria – no obstante es el que genera mayor empleo. Otra razón es el bajo presupuesto asignado a las instituciones públicas relacionadas con el sector.

En Guatemala existe una política a favor de las mujeres. Sin embargo, pese a que existe una ley que promueve su dignificación y participación en los distintos sectores del país, las mujeres continúan sufriendo discriminación económica y exclusión productiva, especialmente con respecto al acceso a la propiedad de la tierra. Su participación en el proceso productivo agrícola se reduce a apoyo familiar en el proceso productivo, frecuentemente sin remuneración alguna. Las mujeres son comúnmente blanco de todo tipo de discriminación y su poder de decisión en el uso de los recursos productivos es prácticamente nulo. Son pocas las políticas que favorecen de manera directa a las mujeres rurales.

El presente reporte argumenta que la política pública apoya las grandes inversiones agrícolas de forma preferente a través de exoneraciones fiscales. El limitado apoyo de la política pública al pequeño productor agrícola se limita a los temas de acceso a la tierra, de crédito y de suministro de insumos a precio subsidiado; en pocos casos provee infraestructura productiva.

¹ Colono se refiere al productor que recibe una extensión de tierra para trabajarla en su propio beneficio, con la condición de trabajar en la finca.

El estudio tiene el doble objetivo de comprender cómo la política pública incide en las inversiones empresariales en tierras agrícolas y en el sector agroalimentario, así como comprender el funcionamiento de los mercados en apoyo a los productores de pequeña escala. Asimismo pretende contribuir al desarrollo de los programas de OXFAM -y de la campaña CRECE- a través de un análisis de las políticas públicas vigentes que permita generar discusión con actores clave y tomadores de decisiones con respecto a los instrumentos de política más adecuados para garantizar una adecuada inversión pública en el sector agrícola, así como una mejoría significativa de los medios de vida de productores y productoras de pequeña escala. El análisis se aborda desde una perspectiva de género, haciendo énfasis en identificar las oportunidades y obstáculos que enfrentan las mujeres con respecto al acceso a la tierra y su participación en procesos de negociación, como por ejemplo en los mercados de tierras, de productos y de condiciones de trabajo (asalariado o informal).

El estudio se realiza con base en el marco analítico propuesto por IIED, el cual resalta dos niveles en el análisis de las políticas (Ver gráfica 5, Anexo 2). El primer nivel de análisis se centra en la función de las políticas para influir en las inversiones empresariales en la agricultura. A este respecto interesa dar respuesta a las preguntas ¿Cómo los pequeños productores y productoras, afrontan las inversiones empresariales en la agricultura? ¿Cómo inciden las leyes en las inversiones agrícolas a favor o en contra de los intereses de los pequeños productores (con énfasis en las mujeres y otros productores marginados)? El segundo nivel de análisis aborda el tema de la gobernanza de los mercados, analizando si las políticas públicas están a favor o en contra de las y los productores a pequeña escala. Sobre este tema interesa conocer ¿Cómo los pequeños agricultores y agricultoras afrontan las deficiencias de gobernanza del mercado? Y ¿Cómo se puede mejorar la gobernanza del mercado para construir una agricultura sostenible que incluya a los pequeños productores agrícolas y proporcione beneficios a las mujeres, en la reducción de la pobreza?

El marco analítico caracteriza el resultado de las políticas en tres tipos: a) discriminación negativa: políticas que promueven desigualdad en contra de mujeres pobres; b) discriminación positiva para pequeñas/os agricultores: políticas que sesgan las inversiones y el mercado a favor de los productores a pequeña escala; c) discriminación positiva para mujeres que son pequeñas agricultoras.

El estudio se presenta en cinco capítulos. El primero describe aspectos del contexto agrícola guatemalteco, situación agraria y aclara qué se entiende por agricultura en gran extensión y a pequeña escala. Al respecto se resalta la importancia de ambos sectores en la agricultura nacional, en términos de área cosechada y principales productos agrícolas. El segundo capítulo presenta elementos sobre la incidencia de las inversiones en la agricultura en gran extensión sobre la agricultura a pequeña escala, con énfasis en la incidencia sobre la estructura agraria. El tercer capítulo trata sobre la gobernanza de los mercados de productos agrícolas, presentando ejemplos de cadenas productivas de diversos productos agrícolas cultivados por pequeños productores. El cuarto capítulo presenta un mapeo o lista de políticas públicas y programas relacionados con inversiones agrícolas y gobernanza de mercados, conforme el marco analítico propuesto por IIED. En este capítulo también se presenta el análisis de discriminación positiva o negativa de las políticas públicas listadas, de acuerdo con el marco analítico. El quinto capítulo contiene un análisis del diseño, intención y resultados de las políticas públicas mapeadas. Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones del estudio.

CAPITULO I

CONTEXTO AGRÍCOLA EN GUATEMALA

En el presente capítulo se describen, de manera breve, características de la agricultura en Guatemala respecto a importancia de la agricultura en el país, tenencia de la tierra, cambios en el área cultivada de importantes productos agrícolas, evolución reciente de la inversión extranjera y cambios en la estructura institucional de gobierno relacionada con la agricultura. También se presentan algunos elementos que configuran la gobernanza de los mercados agrícolas.

La agricultura en Guatemala representa 12% del producto interno bruto y participa con casi 33% del empleo. Las mujeres participan en 19% del empleo agrícola (INE, 2010). La participación de las mujeres como productoras es de 8%, según datos del IV Censo Agropecuario (INE, 2004), menor a su participación como trabajadora. De igual manera, el acceso a la tierra por parte de las mujeres también es limitado. Un estudio realizado en la cuenca Ostúa-Güija en el oriente del país revela que solo 13% de los entrevistados con acceso a la tierra son mujeres (Pelaez, 2011).

La tenencia de la tierra ha estado históricamente concentrada en pocas fincas. En 1979 el 88.2% de las fincas existentes en 2003 eran de subsistencia, con extensión menor a 7 hectáreas y poseían solo 16.5% de la tierra cultivada. En el otro extremo, 2.5% de fincas, con extensión mayor a 45 hectáreas, poseían 64.5% de la superficie (ver cuadro 1). La concentración de la tierra mostraba pequeños cambios a 2003, el 92% de las fincas eran de subsistencia y tenían 21.8% de la tierra, en tanto que las grandes fincas representaban 1.9% del total y tenían 56.7% de la tierra. El coeficiente de Gini en 2003 era de 0.84 (INE, 2004.)

Cuadro 1
Estructura agraria de Guatemala en 1979 y 2003

Superficie	Censo 1979		Censo 2003	
	% fincas	% tierra	% fincas	% tierra
Menos de 0.7 hectáreas	31.4	1.3	45.2	3.2
De 0.7 a 7 hectáreas	56.8	15.2	46.8	18.6
De 7 a 45 hectáreas	9.3	19	6.1	21.5
45 y más hectáreas	2.5	64.5	1.9	56.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos del INE (2004).

El país tiene ventajas comparativas en la producción agrícola, a causa de la fertilidad del suelo y las condiciones climáticas, que lo ubican entre los principales productores a nivel mundial de café, banano y azúcar. En años recientes el sector agrícola experimentó importantes inversiones, nacionales y extranjeras, en la expansión de los cultivos caña de azúcar, banano, palma africana y hule (ver cuadro 2). La producción de estos cultivos es a gran escala. Así por ejemplo, en 2003 el tamaño promedio de la finca de palma africana fue de 633 hectáreas, de hule, 38.8 hectáreas

y de caña de azúcar, 13.3 hectáreas. También se expandió la producción agrícola a pequeña escala, en especial de hortalizas para exportación, maíz y frijol. El tamaño promedio de una finca de maíz fue de 0.95 hectáreas en 2003 (INE, 2004).

Cuadro 2
Área cosechada en hectáreas

Cultivo	2006	2011	Variación
Café	247,365	252,416	5,051
Azúcar	188,702	239,261	50,559
Hule	114,200	225,000	110,800
Palma africana	43,000	100,000	57,000
Banano	42,377	64,289	21,912
Maíz	577,249	841,049	263,800
Frijol	220,152	238,140	17,988

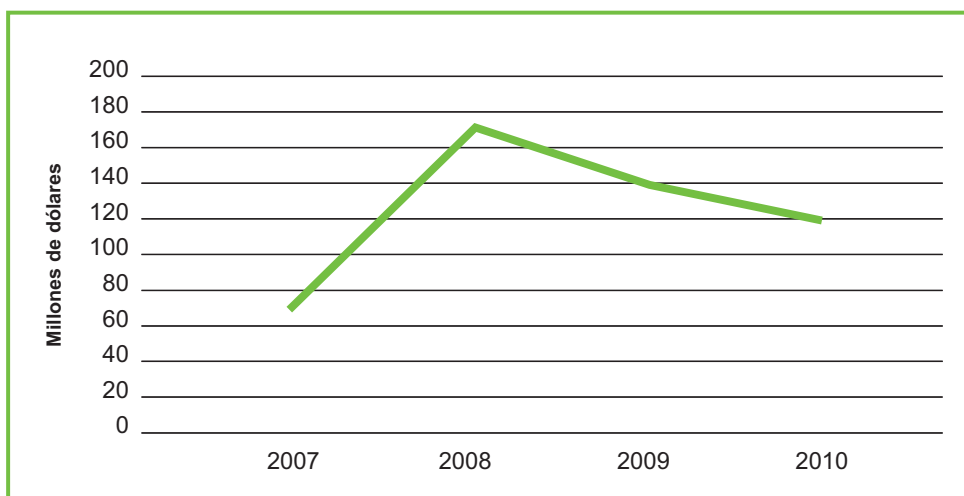
Fuente: MAGA, 2011 y Agrequimia, 2012.

En conjunto, el área cosechada de cultivos de agricultura de extensión creció 38% en el quinquenio 2006 a 2011, contra 35% de tasa de crecimiento registrada por los dos principales cultivos para la alimentación, maíz y frijol. Sin embargo, en términos absolutos, estos últimos aumentaron su área cosechada en mayor monto que los primeros cultivos. El aumento en el área cosechada se explica por la expansión de la frontera agrícola.

Esa dinámica de expansión de cultivos de exportación a gran escala ha incidido en la agudización de problemas agrarios en el país, cuya principal expresión es el aumento de demanda por acceso a la tierra. En el 2000 la Comisión presidencial de atención a la tierra (CONTIERRA) atendió casi 200 conflictos de tierras, cifra que a finales de 2011 eran 1,288 conflictos, relacionados con disputa de derechos, límites territoriales, regularización y ocupaciones (Secretaría de Asuntos Agrarios, 2011). En el Valle del Polochic los conflictos agrarios surgen con el inicio de plantaciones de palma africana en 1998 y de caña de azúcar en 2002, que llegan a esa zona atraídos por los bajos precios de la tierra, en comparación con la zona sur, a causa, en parte, de la crisis del café (Mingorría y Gamboa, 2011). A finales de 2010 la Secretaría de asuntos agrarios, contabilizaba en el Valle del Polochic 375 conflictos, de los cuales 168 eran por disputa de derechos de propiedad y 145 por ocupaciones (Alonso, Caal y Chinchilla, 2011).

En años recientes el país experimentó aumento de inversión extranjera en la agricultura, así como en la minería y la producción hídrica de energía eléctrica. El flujo de inversión extranjera directa en agricultura aumentó de US\$70.0 millones en 2007 a US\$170.0 millones en 2008 y se redujo a US\$120.0 millones en 2011. La agricultura no es uno de los principales destinos de la inversión extranjera, representa alrededor del 15% del flujo anual de inversión extranjera (IED) que registra el país.

Gráfica 1
IED en la agricultura en Guatemala



Fuente: Banco de Guatemala, 2011.

Respecto a la institucionalidad pública agrícola, en el marco del programa de ajuste estructural, impulsada por el gobierno del presidente Álvaro Arzú, de tendencia empresarial, a finales de la década de 1990 la institucionalidad de la política pública agrícola se modificó, reduciéndose el número de instituciones y programas relacionados con el sector agrícola y pecuario; como ejemplo puede mencionarse la eliminación de la unidad sectorial de planificación agropecuaria y la dirección general de servicios agrícolas, así como la venta de los silos del instituto de comercialización agrícola (Agrequima, 2012).

El debilitamiento de la institucionalidad pública del sector agrícola se observa en la asignación presupuestaria. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) alcanzó una ejecución máxima de gasto de Q.1,550.0 millones en 2006; a partir de entonces el gasto del MAGA se redujo, a Q.786.2 millones en 2011. En 2012 el presupuesto aprobado fue de Q.1,759.5 millones. Durante el proceso de aprobación del presupuesto nacional 2012, diversas organizaciones campesinas promovieron un movimiento que inició desde el análisis del presupuesto del MAGA y finalizó con una propuesta de readecuación de los rubros presupuestarios, a fin de ajustarlos en beneficio de acciones directas a la promoción de las economías campesinas y con énfasis en promover la participación de las mujeres productoras. El propósito de estas organizaciones es continuar estos procesos de análisis ciudadano de los presupuestos para la incidencia y fortalecimiento de las economías campesinas.

Con el cambio de gobiernos se retomó algunas funciones y fueron impulsados programas tradicionales en apoyo al sector agrícola, tales como entrega de fertilizantes, concesión de créditos, arrendamiento y concesión de tierras. Uno de los programas con mayor impulso durante el gobierno de Colom, fue el Programa de Desarrollo Rural (Prorural), que centralizó la distribución de fertilizantes y semillas, así como el impulso de cadenas productivas. Paradójicamente, este programa contribuyó al debilitamiento del MAGA, porque duplicó algunas de sus funciones y tuvo una asignación presupuestaria mayor a la del Ministerio -Q.290.0 millones contra Q.179.0 millones en 2010. En ese año Prorural fue convertido en el Viceministerio de Desarrollo Económico Rural, acción con la que se esperaba fortalecer la institucionalidad pública del sector agrícola.

En el contexto del gobierno del actual presidente Otto Pérez, instalado a principios de 2012, se promueve la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, consensuada por el anterior gobierno y diversas organizaciones e instituciones vinculadas al tema agrícola. Asimismo, en la actualidad está vigente la Política Agropecuaria 2011-2015 y se promueve la política para la promoción de inversión privada en territorios rurales y el programa de fortalecimiento de la economía campesina (MAGA, 2011).

En materia de gobernanza del mercado, desde finales de la década de 1980 la lógica ha sido de desregulación de la economía, a finales de 1989 se liberalizó el tipo de cambio y las tasas de interés, dos de los principales precios en materia macroeconómica. Asimismo, a inicios de 1990 se derogó la mayoría de precios máximos a productos alimenticios y años después se dejó fluctuar el precio de los combustibles. En Guatemala no existe una política de precios agrícolas de garantía o de precios máximos, éstos son determinados por la oferta y la demanda. El punto máximo de aplicación del paradigma del mercado en Guatemala lo representa la inexistencia de una ley de regulación de la competencia, a pesar que el proyecto de ley fue presentado al Congreso de la República desde inicios de la década de 2000. El cabildeo de gremios y asociaciones empresariales sobre diputados de distintos periodos legislativos ha impedido que la iniciativa de ley de competencia sea conocida por el Congreso de la República.

El marco jurídico e institucional sobre la gobernanza del mercado ha estado orientado a impulsar el acceso a financiamiento y fomentar la producción a través de tasas de interés subsidiadas o insumos a precios subsidiados. La dotación de infraestructura ha sido orientada a construir carreteras para dar y ampliar acceso a los mercados. La política respecto a organización para el mercado se basa, desde hace más de dos décadas, en una ley de cooperativas y una de empresas asociativas agrícolas, las cuales han tenido poco resultado en generar asociatividad entre los pequeños productos agrícolas.

1.1 LA AGRICULTURA DE GRAN EXTENSIÓN

Como ya se mencionó, los cultivos de banano, caña de azúcar, hule y palma africana han tenido una amplia expansión geográfica en Guatemala. El mayor porcentaje de la producción de banano se cultiva en los departamentos de Escuintla, con 46% del total, e Izabal, con 33%. Conforme a información del Ministerio de Economía (2010), el cultivo de banano es realizado por grandes empresas, existiendo, por consiguiente, muy pocos pequeños productores. Guatemala es el octavo exportador de banano a nivel mundial. La producción se destina a la exportación, siendo Estados Unidos el principal mercado, con más del 80% de lo exportado. El cultivo del banano genera 62,000 empleos en forma directa y 10,000 en forma indirecta.

Guatemala cuenta con 469,000 hectáreas disponibles para el cultivo de caña de azúcar. De ese total al año 2011 eran cultivadas alrededor de 240,000, equivalentes al 51%. El 70% de la producción de azúcar es destinada a las exportaciones, en especial al mercado de Estados Unidos y de países asiáticos. El cultivo de caña de azúcar está en expansión en Guatemala, debido a su alta competitividad a nivel mundial, siendo el tercer productor en el mundo. Los dos principales productores son Brasil y Tailandia.

El cultivo del hule está en expansión en Guatemala, el área cosechada se duplicó entre 2006 a 2011, de 114,000 a 225,000 hectáreas. Este fenómeno se debe a las favorables condiciones agroecológicas que colocan a Guatemala como el cuarto productor mundial de hule (Agrequimia,

2012). La producción se exporta en su mayor proporción, 62%, a México, seguido de Costa Rica y Colombia, cada uno con un 12%.

La palma africana es otro cultivo que registró gran expansión en el quinquenio 2006 a 2011, con un aumento de 57,000 hectáreas cultivadas, seguido por la caña de azúcar con 22,000 hectáreas (MAGA, 2011). Tal expansión ha sido fomentada por los altos rendimientos por hectárea que el país tiene en el cultivo de palma africana, que lo ubican como el exportador número once a nivel mundial (Agrequimia, 2012). Adicionalmente, existen otros cultivos que a futuro estarán en expansión, tal el caso de Piñón o *Jatropha*, que es promovido por el MAGA para producción de biocombustibles, y el de Teca, que es promovido por la Gremial Forestal.

1.2 LA AGRICULTURA A PEQUEÑA ESCALA

Del total de productores agrícolas (830,684) registrados en el censo agrícola de 2003 (INE, 2004), 92%, equivalente a 764,685, eran pequeños productores con una extensión de tierra menor a 7 hectáreas, que sólo les permite practicar una agricultura de subsistencia. El total de pequeños productores con una extensión de tierra, entre 7 y 45 hectáreas, que les permite generar excedente para comercializar eran 50,528, equivalente a 6.1%. Los pequeños productores acumulaban 43% de la superficie cultivada.

Los dos principales cultivos de la agricultura a pequeña escala son el maíz y frijol (ver cuadro 3), que tienen una importancia vital en la dieta de los guatemaltecos; lo mismo puede decirse en los casos de la papa y el tomate que son otros importantes cultivos producidos por pequeños productores agrícolas. Impulsados por la demanda externa se han desarrollado cultivos como mango, piña, brócoli, ejote francés y chile pimiento. Con excepción del maíz y frijol, las áreas cosechadas de estos cultivos son bajas en comparación a la agricultura de gran extensión. En el caso del maíz el tamaño promedio por finca es de casi una hectárea, contra 13 hectáreas en el cultivo de caña de azúcar o de 631 hectáreas en el cultivo de palma africana.

La producción de maíz es para consumo interno, siendo insuficiente por lo que se requiere importar. El consumo interno en el año 2010 fue de 49.5 millones de quintales, de los cuales la producción nacional fue de 35.3 millones y el resto fueron importaciones. La productividad promedio del maíz es de 2.1 toneladas métricas por hectárea (Agrequimia, 2012). El 62% de la superficie cultivada de maíz se encuentra en siete departamentos: Petén, con 18.4%, Alta Verapaz, con 13.4%, Quiché, con 8.4%, Huehuetenango, con 7.5%, Jutiapa, con 6.6%, San Marcos, con 4.7%, e Izabal, con 4.0% (MAGA, 2011). En los departamentos de Petén, Alta Verapaz, Quiché, San Marcos e Izabal el cultivo de maíz compite por el uso de las tierras con los cultivos de palma africana o caña de azúcar.

Cuadro 3
Principales cultivos a pequeña escala

Área cosechada en hectáreas		
Cultivo	2006	2011
Maiz	577,249	841,049
Frijol	220,152	238,140
Papa	25,300	26,500
Mango	12,200	13,000
Arveja china	10,000	10,000
Tomate	7,057	8,822
Piña	7,592	8,510
Brócoli	6,500	9,300
Ejote francés	3,100	5,800
Chile Pimiento	1,922	2,200

Fuente: MAGA, 2011; Agrequimia, 2012.

El cultivo de frijol abarcó casi 240,000 hectáreas en el año 2011, con una producción de 215,990 toneladas métricas, con una productividad de 0.90 toneladas métricas por hectárea. Al igual que en el maíz, la producción de frijol es para consumo interno, pero es insuficiente por lo que se requiere importar de Canadá, Estados Unidos y China. En ambos casos la productividad por hectárea en Guatemala es baja comparada con otros países, tales como Chile que tiene una productividad de 10.3 toneladas métricas por hectárea en el maíz y de 7.7, en el frijol (Agrequimia, 2012).

El cultivo de la papa en Guatemala es realizado por casi 26,000 productores que en total siembran alrededor de 7,000 hectáreas (CABI, 2011). El país tiene una alta productividad en el cultivo de la papa, superior al promedio mundial, de 36 contra 17 toneladas métricas por hectárea. El 90% de la producción nacional es para consumo interno y el resto se exporta a países de Centro América. Las importaciones son mínimas, menos de 1% del consumo total.

En el cultivo de mango, Guatemala es uno de los países con mayor productividad, de 26 toneladas métricas por hectárea, aunque no figura entre los productores comerciales registrados en UNCTAD. En el país existen alrededor de 42,000 productores de mango con un área cosechada de 13,000 hectáreas (CABI, 2011). La producción de mango es tanto para consumo local como para exportación. También es utilizado como insumo por la industria alimenticia para elaborar jugos y mermeladas.

Los cultivos arveja china, ejote francés y brócoli son orientados a la exportación, principalmente a Estados Unidos y países europeos. Guatemala es el segundo exportador mundial de arveja china y ejote francés, así como el número ocho en brócoli. El área cosechada, con excepción de la arveja china, aumentó en alto porcentaje (50%) en el quinquenio 2006 a 2011

La producción de tomate se destina en su mayoría (85%) al consumo interno. Las exportaciones se destinan casi en su totalidad al país vecino de El Salvador. El área cosechada aumentó 25% en el período 2006 a 2011, en tanto que la producción se mantuvo estable, lo que implicó una reducción en la productividad de 43.1 a 34.6 toneladas métricas por hectárea, respectivamente.

CAPITULO II

INCIDENCIA DE LAS INVERSIONES EN LA AGRICULTURA DE GRAN EXTENSIÓN SOBRE LA AGRICULTURA A PEQUEÑA ESCALA

Este apartado del estudio tiene como propósito dar respuesta a la pregunta de investigación ¿Cómo los pequeños productores agrícolas, mujeres y hombres, afrontan las inversiones empresariales en la agricultura?

Conforme lo descrito en el apartado de contexto nacional, las inversiones agrícolas se han expandido en los cultivos de banano, caña de azúcar, hule y palma africana. En la documentación revisada no se encontró estudios que describan la dinámica de expansión del cultivo del banano y sus efectos sobre los pequeños productores agrícolas. Lo mismo puede decirse del hule, pese a que ha tenido fuerte expansión. La literatura consultada se centra en los cultivos de caña de azúcar y palma africana. El cultivo de caña de azúcar, que se tipifica como tradicional, ha venido creciendo desde la década de 1980, cuando ocupaba el 3% de la superficie total para cultivo; al 2007 aumentó a 11% (Alonso, Alonzo y Dürr, 2008). La palma africana se tipifica como cultivo nuevo, en sustitución del algodón a partir de finales de la década de 1980. En ambos casos el crecimiento del área cultivada es significativo, como ya se describió. Esta expansión está relacionada con la demanda de biocombustibles desatada en la última década. Las inversiones en cultivo de caña de azúcar y palma africana son realizadas en su mayoría por inversionistas guatemaltecos, con inversiones en el sector agrícola y que aumentan las mismas en búsqueda de aumentar ganancias. La expansión de la caña de azúcar en la zona norte tiene como líder a la familia Widmann, en asociación con la familia Pellas, de Nicaragua. Las inversiones en palma africana tienen como protagonistas a prominentes familias del capital tradicional guatemalteco, tales como Maegli, Urruela, Köng y Molina. La familia Maegli está asociada con empresarios de Nicaragua y Costa Rica. En Guatemala contrario a lo que sucede en otros países latinoamericanos, las inversiones en palma africana y caña de azúcar son más de origen nacional que extranjero. En el primer caso las inversiones en dicho cultivo buscan garantizar fuentes de abastecimientos para las empresas industriales productoras de aceite comestibles, así como exportar materia prima a México para la elaboración de biocombustible (ver cuadro 4). En la caña de azúcar las inversiones siguen una lógica de ampliación de capital para cubrir demanda externa.

La caña de azúcar y la palma africana fueron cultivos cosechados en sus inicios en la zona del sur del país y su expansión primaria ocurrió a cambio del cultivo del algodón. La siembra de palma africana se inicia en 1988 en el sur del país, siendo entre 1991 y 1992 que se cosecharon los primeros frutos. Las áreas aptas para el cultivo se encuentran en el sur y nororiente del país, en el segundo caso en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, en concreto en los valles de los ríos Motagua y Polochic, y Quiché; así como en el sur del departamento de Petén (Gremial

de palmicultores de Guatemala, 2012). Ante la falta de tierras en la zona sur, derivado de la expansión del cultivo de palma africana y de la caña de azúcar, en la presente década ambos cultivos han aumentado la demanda de tierras en algunas áreas de la región norte del país que, como ya se dijo, son aptas para esos cultivos. La expansión de dichos cultivos en la región norte ha propiciado lo que podría denominarse un nuevo fenómeno de concentración de la tierra, en especial en la zona geográfica denominada Franja transversal del norte y el departamento de Petén. En el Valle del Polochic dos son las empresas que se han repartido la compra de tierras, el ingenio Chwil utz'aj, que significa "buena caña" en idioma Q'eqchí, y la empresa de palma africana Inversiones Promotoras de Desarrollo, S.A. (INDESA).

Cuadro 4
Principales productores de palma africana en Guatemala

Empresa o empresario agrícola	Ubicación geográfica de sus plantaciones	Marca comercial de aceite comestible	Alianzas a nivel nacional, centro o latinoamericano y corporaciones transnacionales
Grupo HAME/REPSA Hugo Armando Molina Espinoza	Escuintla Coatepeque (Quetzaltenango), Ocòs (San Marcos), Sayaxché (Petén)	Olmeca	
INDESA/PADESA Juan Maegli	El Estor (Izabal), Panzós, Chisec, Fray Bartolomé de Las Casas y Chahal (Alta Verapaz)	Capullo	Unilever, (El Salvador) Ignacio González, (Costa Rica)
AGROCARIBE/ Extractora del Atlántico Grupo Torrebiarte y Arriola Fuxet	Finca Berlín, Morales (Izabal), Acapetahua, Acacoyagua, Mazatán, Mapastepec y Villa Comaltitlàn, en la región del Soconusco y Chiapas (México)		Propalma, México Green Earth Fuel Palmas del Ixcán
Palmas del Ixcán	Ixcán (Quiché), Rubelsanto y Playitas, Chisec; y Lachúa, Cobán (Alta Verapaz)		Green Earth Fuel Carlyle Group, Riverstone Holdings & Goldman Sachs AGROCARIBE Reservas Naturales Privadas del Ixcán Producto colombiano
Grupo Kong	Sayaxché (Petén)	Ideal	Producto colombiano

Fuente: Hurtado, 2008.

El cultivo de palma africana comenzó a expandirse en la Franja transversal del norte a partir de 1998; mientras que el de la caña de azúcar, a partir de 2002. La expansión del cultivo de palma africana se produjo a través de compra y arrendamiento de tierras, así como a través de alianzas con proveedores grandes y pequeños (Observatorio ambiental, 2011). La compra de tierras se realizó tanto a grandes finqueros como a pequeños productores agrícolas. Ante la demanda de tierras para la expansión de palma africana finqueros del Valle de Polochic optaron por vender o arrendar sus extensas propiedades, lo que ocasiona expulsión de familias de mozos colonos, que se ven obligados a migrar hacia otras regiones del país o ha reasentarse en pequeñas propiedades que les son otorgadas por los finqueros en compensación a numerosos años de trabajo. La extensión de la tierra obtenida, que oscila entre 0.2 y 1.0 hectárea, insuficiente para generar producción de alimentos para las familias (Alonso, Alonzo y Dürr, 2008). Un estudio realizado por Observatorio ambiental (2011) muestra que una tercera parte de las familias del Valle del Polochic poseen menos de una hectárea de tierra y otra tercera parte entre una y menos de cinco hectáreas.

En Petén la dinámica de expansión de la palma africana se dio por la vía del mercado, a través de la compra de tierras. En el municipio de Sayaxché, hay comunidades que han desaparecido porque el 100% de las familias han vendido sus parcelas y en otras comunidades menos del 10% de las familias son las que se han resistido a vender sus tierras y que actualmente son comunidades rodeadas por las plantaciones de palma Africana. Al 2009 son aproximadamente 60,000 Hectáreas que hay cultivadas en tierras que en su mayoría pertenecían a pequeños agricultores.

La principal razón para vender es económica pues los pobladores se ven atraídos por el mayor precio ofrecido por la tierra. Sin embargo las experiencias documentadas revelan que en la gran mayoría de casos, después de dos años las familias no tienen nada del dinero obtenido con la venta y no han logrado comprar otra tierra o instalar un negocio, como era su intención original al vender; en consecuencia, su nivel de vida se deteriora. La decisión de venta es tomada principalmente por el hombre jefe de hogar (Dürr, Zander y Rosales, 2010).

En el municipio de Sayaxché, también del departamento de Petén, es donde las plantaciones de palma africana se expanden de forma más acelerada. Diversos estudios muestran que en tan sólo una década cuatro empresas palmeras han ocupado más de 60,000 hectáreas de tierra en Sayaxché (lo que representa 16% del municipio). Cada una de estas empresas con planes de expansión inmediata. A la fecha dos de ellas han instalado plantas procesadoras y las otras dos proyectan la construcción de su propia planta. Según la Gremial de Palmicultores, los cinco grupos empresariales dedicados al cultivo de la palma africana en Guatemala estiman que para 2017 habrán plantado 100,000 hectáreas. Sólo en Sayaxché ya han avanzado significativamente en dicho proyecto (OXFAM, 2012).

Estimaciones realizadas en el Valle del Polochic indican que en la última década una de cada diez familias vendió su propiedad de cultivo. La mayoría de las tierras estaban tituladas bajo el régimen de propiedad individual/familiar, pero en la práctica fue el hombre jefe de hogar quien decidió la venta (Observatorio ambiental, 2011). La venta por parte del hombre jefe de hogar, aún cuando la esposa sea copropietaria, se da a través de prácticas irregulares, tales como la firma de un contrato de promesa por parte del esposo a cambio de recibir dinero de anticipo. Esto crea una obligación que presiona a la esposa a estar de acuerdo con la venta, para evitar que el esposo sea sujeto de demanda judicial por estafa o incumplimiento del contrato. En otros casos la venta ha sido forzada a través de amenazas, coacción y violencia (Hurtado, 2008). En el anexo 4 se presenta un mapa que documenta casos de presiones o amenazas.

También es importante considerar que las tierras compradas para el cultivo de palma africana se dedicaban al cultivo de granos básicos. Un análisis realizado en el Valle del Polochic reveló que en 2000 el 29% de las tierras utilizadas por el cultivo de palma africana eran para cultivo de granos básicos, porcentaje que se redujo a 15% en 2010 (Observatorio ambiental, 2011), es decir, las tierras dedicadas al cultivo de maíz y frijol se redujeron casi a la mitad. El cuadro 5 muestra la importancia que el cultivo de palma africana ha adquirido en algunos municipios de la zona norte.

La compra de tierras a pequeños productores agrícolas también comprendió a familias que accedieron a la tierra en el marco de los programas de colonización de la Franja Transversal del Norte, impulsados por gobiernos militares durante las décadas de 1960 y 1970 (Hurtado, 2008). Al respecto se puede citar el caso de seis de diez proyectos de acceso a la tierra que desaparecieron en el municipio de Poptún. Se entiende por acceso a la tierra el otorgamiento de tierras por parte del Estado, que la compra si es privada o la cede si es propiedad pública. Las familias que venden se quedan sin nuevo acceso a la tierra porque son escasas las tierras para realizar nuevas ocupaciones o colonizaciones, la mayoría es parte de áreas protegidas o son propiedad privada. De igual manera, es limitada la tierra disponible para comprar o rentar, lo que limita las posibilidades de generar una agricultura de alimentación, en detrimento de las condiciones de vida (Dürr, Zander y Rosales, 2010). Datos del Censo Agropecuario 2004 (INE, 2003) indican que a nivel nacional arrendan 11.4% y 1% son colonos. En el área del Valle del Polochic y sur del departamento de Petén el porcentaje de tierras arrendadas asciende al 22%, la proporción de arrendantes es mayor en el municipio de Fray Bartolomé, con 51%, y en Sayaxché, con 36% (Alonso, Caal y Chinchilla, 2011). Un caso dramático de disponibilidad de tierras para comprar o arrendar es el municipio de Panzós, que en 2008 la disponibilidad en la práctica era casi cero, el ejido municipal ya estaba ocupado y dos fincas nacionales estaban habitadas por familias que vendieron sus parcelas (Hurtado, 2008).

Cuadro 5
Palma africana: participación
en el total de tierra cultivable

Municipio	Participación
Sayaxché	37%
Panzós	37%
El Estor	31%
Fray Bartolomé	16%
Ixcán	5%
Chisec	4%

Fuente: Congcoop, 2012

En el caso de pequeños productores agrícolas que no quisieron vender, la expansión de la palma africana se dio con el apoyo del gobierno a través del programa Prorural (el cual ya no existe), que creó el subprograma Propalma para brindar subsidios y asistencia técnica a esos pequeños productores para dedicar sus tierras al cultivo de palma africana, a cambio de lo cual obtuvieron contratos por 25 años plazo (Mingorría y Gamboa, 2011). El programa Propalma se desarrolló en los municipios de Chisec y Cobán, del departamento de Alta Verapaz, e Ixcán, en el departamento de Quiché. A 2009 se dio asistencia financiera y técnica a 307 beneficiarios, de los cuales 75 son

mujeres y el resto hombres. En total la superficie de estos pequeños productores eran alrededor de 600 hectáreas. (Flacso, 2011).

La compra de tierras por parte de los cultivos caña de azúcar y palma africana en el Valle del Polochic ocurrió en mayor porcentaje a partir de compra a latifundistas agrícolas o ganaderos. La palma africana en el departamento de Petén compró de preferencia a pequeños productores. En este caso la compra fue posible a partir del proceso de regularización o entre de títulos de propiedad de tierras establecido por la ley del FONTIERRAS, que en su artículo 51 permite la libre disposición de las tierras, eliminando la tutela del Estado a las tierras adjudicadas como lo hacía antes con la ley del Instituto de transformación agraria (INTA), es decir se permitió la “mercantilización de la tierra”. (Hurtado, 2008).

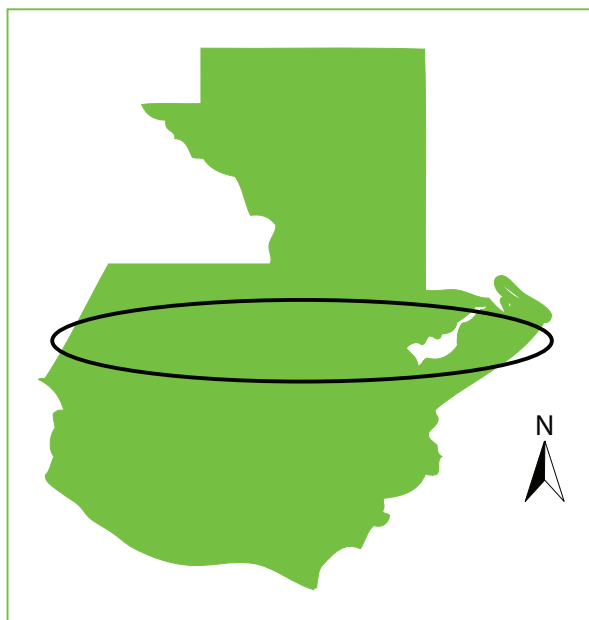
El proceso de concentración o construcción de grandes extensiones de tierras a partir de la compra de pequeñas propiedades por parte de empresas cultivadoras de palma africana y caña de azúcar ha sido posible debido a, como ya se dijo, que en la ley del FONTIERRAS se eliminó la tutela del Estado sobre las tierras adjudicadas y a que las tierras se han entregado en propiedad individual y no familiar. Esta situación causó que la Secretaría de asuntos agrarios solicitara que las fincas entregadas por el gobierno fueran entregadas en la forma de patrimonio familiar, según dijo durante la entrevista Claudia Villagrán, quien fue subsecretaria durante el gobierno del presidente Oscar Berger. También ha incidido la disposición de latifundistas de vender o arrendar fincas ganaderas o agrícolas abandonadas o en producción. La empresa productora de aceite de palma llamada PADESA contaba en 2006 con 6% de tierras compradas, 52% arrendadas a sus propietarios y 42% sembradas por pequeños productores independientes. La participación de pequeños productores independientes en esta empresa es un caso excepcional. Esa empresa se garantiza el rendimiento y la calidad del producto a través de ofrecer asistencia técnica y semillas a los productores. La empresa ofrece un pago promedio de US\$150 al año por hectárea, en contratos con plazo de 25 años de arrendamiento (Hurtado, 2008). El Centro de estudios de desarrollo rural considera que, en general, los pequeños productores no están integrados a los procesos productivos y que éstos son dominados por los grandes productores que imponen sus condiciones. Adicionalmente, hay expansión de otras empresas de palma, tales como REPSA, Tikindustrias, NAISA y Palmas de Ixcán.

Uno de los discursos utilizados para convencer a comunidades o propietarios de vender o arrendar sus tierras es la del empleo. El mayor número de familias en las comunidades vendieron sus tierras, para plantaciones de aceite de palma o caña de azúcar, a cambio de promesas no cumplidas de empleos y mejoras a sus comunidades. Las pocas familias que no vendieron sus tierras han quedado rodeadas por las plantaciones de palma o caña. Sin embargo, a pesar de las intimidaciones, contaminación y las condiciones precarias en que viven, estas familias han decidido no abandonar sus tierras ya que manifiestan que la agricultura es su única fuente de generación de ingresos y la tierra es lo único que podrán heredar a sus hijos (OXFAM, 2012). La experiencia indica que el empleo es temporal e insuficiente, además de mal remunerado. En el cultivo de la palma africana las mujeres son empleadas de forma mayoritaria en la época de siembra, cuando se requiere de sus habilidades para plantar los pilones; luego se les emplea como ayudantes de los hombres para recoger frutos. La percepción de las mujeres del Valle del Polochic es que desde que se instalaron la caña de azúcar y la palma africana disminuyó el trabajo de producción agrícola de autoconsumo, así como el trabajo remunerado en las fincas. La limitada demanda de trabajo es para los hombres. Esta situación provoca que los hombres y mujeres jóvenes migren para emplearse de forma temporal en fincas del sur del país o en el sector servicios en la ciudad capital. En la última década el Valle del Polochic se ha convertido en exportador neto de trabajadores (Alonso, Alonzo y Dürr, 2008). El empleo existente es ofrecido

por las fincas y empresas procesadoras de palma, siendo limitada la demanda de trabajo y amplia la oferta, lo que se traduce en bajas remuneraciones. La situación de las familias empeora debido a que al vender sus tierras pasan de pequeños productores a arrendatarios, la minoría de veces, y trabajadores mal remunerados, la mayoría de veces (Dürr, Zander y Rosales, 2010). En opinión del Centro de estudios rurales los principales efectos de la expansión de cultivo de palma africana y caña de azúcar en la zona norte es la reducción de tierras para arrendamiento y la migración de colonos al departamento de Petén, más al norte. El Comité nacional de organizaciones campesinas (Cnoc) opinó durante una entrevista realizada para este estudio que la expansión del cultivo de palma africana en la zona norte ha aumentado la conflictividad agraria y causado problemas de derecho de paso, de acceso a agua y leña. Según Cnoc la conflictividad agraria surgió por la intención de estos cultivos de expropiar tierras colectivas.

La región de la Franja Transversal del Norte se encuentra bajo presión en lo que se refiere al mercado de tierras. A las compras ya descritas, por empresas que cultivan palma africana y azúcar, se agregan compras de tierras para exploración petrolera, explotación minera y de recursos hídricos, esto último a través de la construcción de hidroeléctricas. Por ejemplo, en el municipio de Panzós, algunas familias del caserío La Soledad, que recibieron títulos de propiedad de FONTIERRAS, vendieron sus parcelas a la empresa minera Jaguar Niquel. Todos estos elementos convergen para reducir la disponibilidad de tierras para la agricultura a pequeña escala, en especial de alimentos. En este tema la situación es tal que Guatemala pasó de ser un país autosuficiente a dependiente en materia alimentaria (Hurtado, 2008).

La región de la Franja Transversal del Norte es un escenario de alta conflictividad agraria. A noviembre 2011 los municipios de Chisec y Cobán la Región del Polochic, en los departamentos de Alta Verapaz e Izabal, acumulaban 25% del total de casos de conflictos agrarios registrados en el país (Secretaría de asuntos agrarios, 2011). El siguiente mapa ubica en el círculo la región de la Franja Transversal del Norte.



Fuente: Instituto Nacional de Estadística.

La limitación de acceso al agua o su contaminación es otra de consecuencia de la expansión de monocultivos, minería y construcción de hidroeléctricas en la Franja Transversal del Norte. Las comunidades del Valle del Polochic han expresado su preocupación por el consumo de agua de las plantaciones de palma y caña de azúcar. Al respecto conviene mencionar que en Guatemala el 43% de agua de riego es consumida por el cultivo de caña y 12% por el cultivo de palma, cada tonelada métrica de fruto de palma precisa de un metro cúbico de agua. En este último caso se ha documentado contaminación por agroquímicos y fertilizantes en fuentes de los ríos Cahabón y Polochic, ambos que desembocan en el lago de Izabal. De acuerdo con funcionarios del Ministerio de ambiente y recursos naturales la reducción de caudales de ríos se relaciona con el deterioro de zonas de recarga y aumento de canales de riego (Alonso, Alonzo y Dürr, 2008). Las plantaciones de palma ubicadas en el Valle del Polochic drenan los excesos de agua para lograr los rendimientos deseados, lo que provoca cambio en el cauce de ríos y cambio en el nivel de humedales (Observatorio ambiental, 2011). El Instituto de estudios agrarios afirmó, durante entrevista, que sus investigadores han documentado en el campo problemas de acceso de agua por reducción de nivel de las fuentes. Por su parte, mujeres cooperativistas entrevistadas dijeron que la expansión de monocultivos ha reducido la disponibilidad de tierras para cultivo de granos básicos, así como el acceso al agua.

La vinculación de los pequeños productores agrícolas a la agricultura de gran extensión es, en general, limitada y se produce en especial bajo la forma de jornaleros. Tal es el caso de la comunidad Balandra en el Valle del Polochic, donde los hombres se emplean en las plantaciones de palma africana. En otros casos, tales como el de las comunidades Concepción II y Tierra Linda, la población ha decidido no emplearse en las plantaciones de palma africana o caña de azúcar. En su lugar han fortalecido la agricultura comunitaria como fuente de generación de ingresos. La vinculación de pequeños productores agrícolas como proveedores de materia prima es limitada, en la literatura revisada se hace referencia frecuente al caso de Palmas de Ixcán, que organizó a un reducido número de familias que no quisieron vender sus tierras, para cultivar palma africana (Mingorría y Gamboa, 2011; Observatorio ambiental, 2011). En el municipio de Sayaxché, la Comisión Nacional de Desplazados de Guatemala (CONDEG) ha documentado y denunciado violaciones a derechos laborales y derechos de servidumbre por parte de las empresas Reforestadora de Palma, S.A. (REPSA), Tikindustrias, S.A., Empresa Nacional Agroindustrial, S.A. (NAISA) y Palmas de Ixcán.

El empleo de trabajadores agrícolas en los cultivos de caña de azúcar y palma africana se da bajo la forma de contrato verbal, entre los trabajadores y un intermediario que se encarga de reclutarlos. La figura del contrato verbal está regulada por el código de trabajo. Los contratos verbales se realizan con plazo de 58 días, para evitar el pago de prestaciones laborales y establecer una relación laboral continua. Esta finaliza a los 58 días y puede establecerse días después un nuevo contrato verbal igual plazo; con esta práctica se ocultan violaciones de derechos laborales de los trabajadores. En el caso de la palma africana, en el municipio de Sayaxché la contratación ocurre bajo distintas modalidades, tales como trabajadores permanentes con contrato, trabajadores permanentes sin contrato, trabajadores temporales locales, originarios de comunidades próximas a las plantaciones, que nunca son contratados pasado el tercer mes, lo que permite a la empresa no adquirir obligaciones laborales con el trabajador, y trabajadores temporales de lejos, reclutados por contratistas en municipios lejanos a las plantaciones y contratados por el plazo de un mes. Los trabajadores permanentes con contrato gozan de las prestaciones de ley, en tanto que los trabajadores permanentes sin contrato no cuentan con contrato formal ni gozan de las prestaciones de ley. En el caso de los trabajadores temporales, en la mayoría de casos

la contratación se realiza a través de contratistas, por lo que no existe relación directa entre el trabajador y la empresa de palma. El contratista es la figura clave para proveer trabajadores a las plantaciones de palma. Una modalidad generalizada de contratación es la denominada trato abierto, consistente en un convenio verbal entre el contratista y el representante de la empresa de palma, en el que se especifican número de trabajadores, tipo de labores, forma de pago, plazo y porcentaje de comisión para el contratista (Actionaid, 2011).

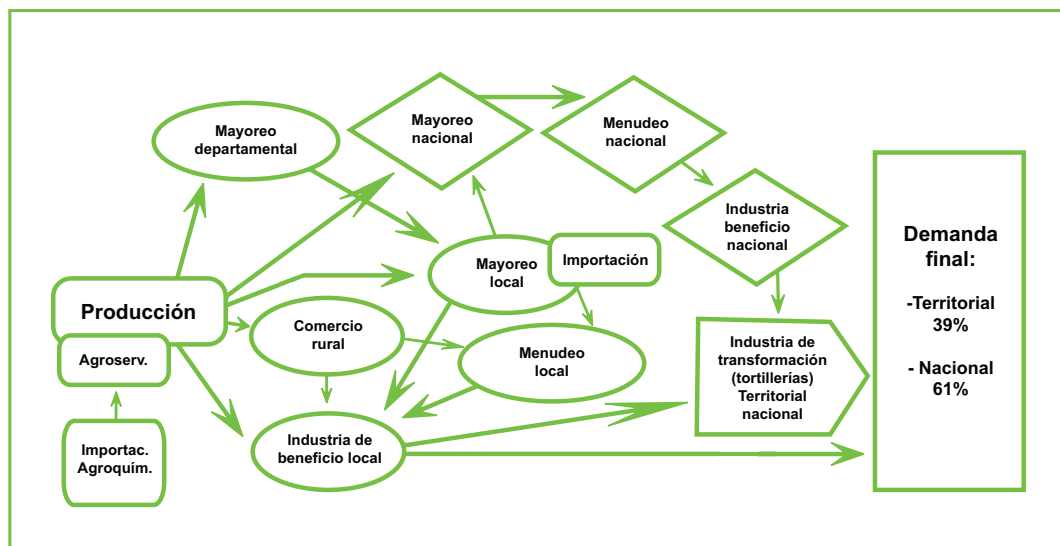
CAPITULO III

GOBERNANZA DE LOS MERCADOS

En la gobernanza de los mercados, las fuentes consultadas revelan que la situación es adversa para los pequeños productores; tal es el caso de las empresas agro exportadores de brócoli en Guatemala, cuyo margen asciende hasta casi 400% respecto del precio pagado al productor, que por lo general es agricultor a pequeña escala, (Dürr, 2009). Esta situación de relaciones desventajosas se repite en el mercado de diversos productos agrícolas en Guatemala cultivados por pequeños productores. Dada su importancia respecto al área cosechada descrita en un apartado previo, se describen las cadenas de valor de maíz, frijol y hortalizas de exportaciones.

Es frecuente que la cosecha de maíz sea comprada por un gran comerciante quien utiliza los servicios de “enganchadores”, personas a quienes se les paga comisión para que localicen productores de maíz con quienes negociar la cosecha; esto ocurre con mayor frecuencia en la zona sur del país. En la zona norte también existe dicho patrón, en especial en los departamentos de Alta Verapaz, Petén y Quiché (Dürr, 2009). En el departamento de Petén, la cadena productiva del maíz abarca cinco sectores de intermediación territorial, uno de intermediación departamental y cuatro de intermediación nacional. El funcionamiento del mercado de maíz en dicho departamento se presenta en la gráfica 2, donde el grosor de las flechas indica el grado de importancia en la distribución hacia el consumidor final.

Gráfica 2
Cadena productiva del maíz en Petén



Fuente: Dürr, Zander y Rosales, 2010.

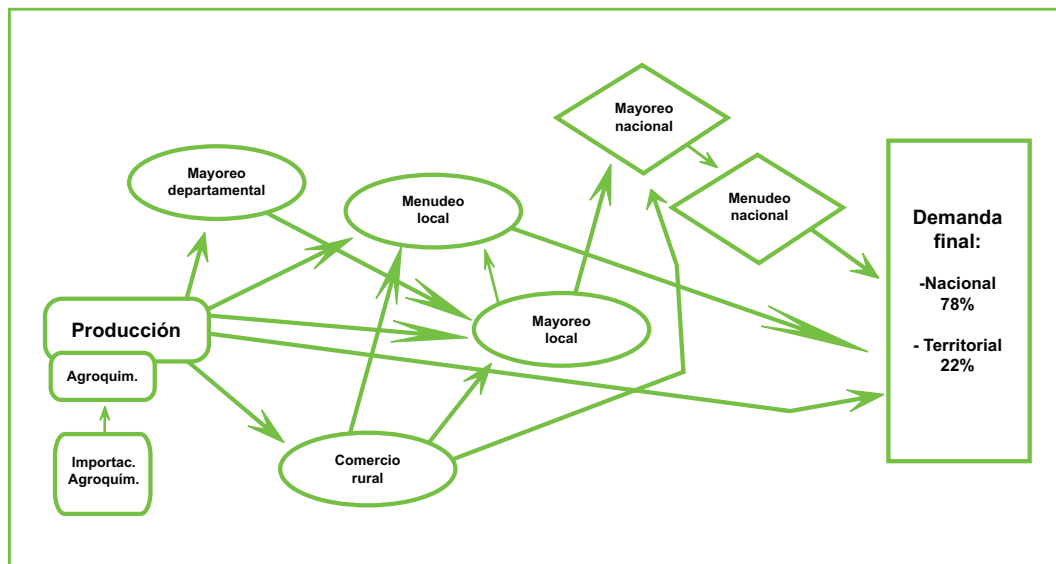
El Petén es una zona importante de abastecimiento de maíz para otros departamentos del país, sólo el 39% de la producción de maíz se destina a autoconsumo y el restante 61% se vende en el mercado nacional, a través de mayoristas, que comercializan un poco más de 66% de la producción total. De esa cifra, los mayoristas locales comercializan 77% y los mayoristas nacionales, 22%. Los mayoristas locales canalizan sus ventas hacia mayoristas nacionales que comercializan el maíz en diversos departamentos del país. El margen de los mayoristas locales es de 14% y el de los nacionales, 4%. El margen bruto de la cadena productiva de maíz en Petén es de 75%; en otros departamentos es menor, en la zona sur es entre 10% y 13%; en el Valle del Polochic es de 26% (Dürr, 2009).

Los productores de maíz tienen los mismos problemas de comercialización de otros sectores a causa de las condiciones oligopólicas en que opera el mercado, entre otros factores, debido a falta de información adecuada, de igualdad de acceso a capital y las posibilidades de los grandes productores de influir en los precios. (Fuentes y Van Ethen, 2004). El maíz es comprado en alto porcentaje por pocos “coyotes”, así lo muestra un estudio realizado en municipios de Quiché, Alta Verapaz y Petén, donde en promedio el 96.5% de la cosecha de maíz es vendida a intermediarios mayoristas (Alonso, Caal y Chinchilla, 2011). En la importación de maíz blanco también existe concentración del mercado, la empresa Maseca absorbió en 2005 y 2006 el 95% de las importaciones. Este fenómeno de concentración de importaciones de alimentos también está presente en el mercado de arroz, donde la empresa Arrocera Los Corrales tiene 44% de cuota, y de harina de trigo, donde 3 empresas concentran 99% de las importaciones. La concentración también está presente en el mercado de fertilizantes, la empresa Disagro domina 85% de la distribución (Alonso, 2008).

Los productores de maíz afrontan diversos problemas, tales como falta de acceso a tierras y crédito, producción desprotegida, sin seguro para recuperar la inversión en caso de daños climáticos, falta de infraestructura de almacenamiento, de información sobre el mercado, mal estado de las carreteras para transportar su producción y una estructura de mercado que funciona a favor de los intermediarios (Romero, 2007).

La cadena productiva del frijol tiene similitudes con la del maíz. En el departamento de Quiché la cadena productiva del frijol es simple (ver gráfica 3), la producción es comprada por comerciantes mayoristas al productor para luego ser vendida en distribuidores locales o al consumidor final (Dürr, 2009). En el departamento de Petén la cosecha de frijol se destina en su mayoría (78%) a satisfacer la demanda nacional. En dicha cadena intervienen tres sectores de intermediación territorial, uno departamental y dos nacionales. En la siguiente gráfica las líneas gruesas muestran la importancia de los mayoristas locales y nacionales en la comercialización de frijol.

Gráfica 3
Cadena productiva del frijol en Petén



Fuente: Dürr, Zander y Rosales, 2010.

Los comerciantes rurales, “coyotes”, realizan una labor de acopio desde las áreas más lejanas y distribuyen a mayoristas territoriales. Esta actividad, realizada casi con exclusividad por hombres, genera un margen bruto de 9%. La acumulación de ganancias, más que en el margen, está en el alto volumen que comercializan. La proporción que los mayoristas territoriales obtienen de los comerciales rurales es baja, en comparación con la que obtienen con los productores, que es la mayoritaria. Los mayoristas territoriales destinan 94% de sus ventas a mayoristas nacionales (Dürr, Zander y Rosales, 2010).

El patrón de comercialización descrito en maíz y frijol, también se observa en el departamento de Quiché en aguacate y productores no tradicionales, como arveja china, espárrago o ejote francés. En este último caso los productores de Quiché venden a una sola empresa que lo exporta a Estados Unidos o a Europa, la empresa de los productores solo comercializa el producto rechazado, que comprende 10% a 20% de la producción total. Son pocos los productos agrícolas, como por ejemplo tomate y ejote, en que los productores se organizan para venderlo directamente al consumidor (Dürr, 2009). El siguiente cuadro muestra las ganancias obtenidas por jornal o día de trabajo de productores y mayoristas para diversos productos.

Cuadro 6
Ganancia por día en quetzales en
el departamento de Quiché

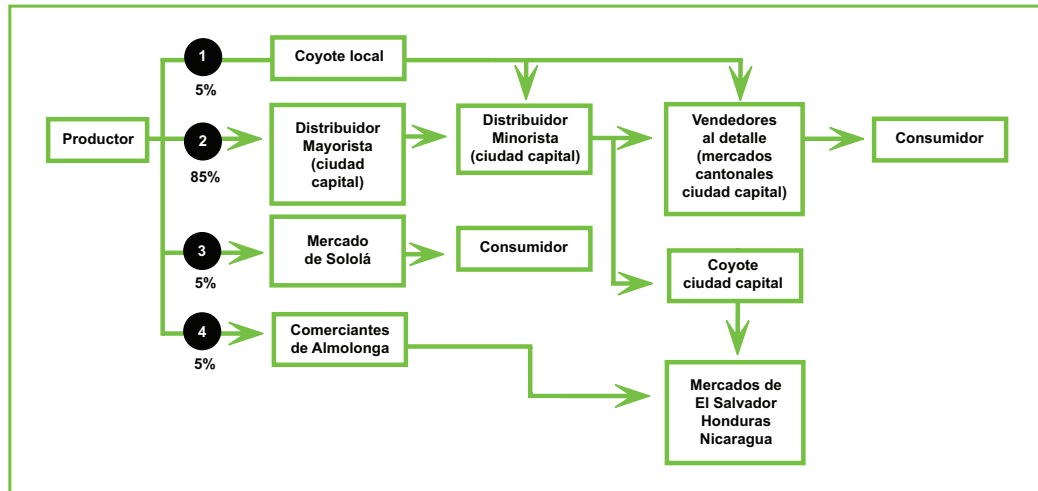
Producto	Productor	Mayorista
Maíz	22	87
Frijol	117	835
Manzana	394	1062
Aguacate	309	842
Durazno	580	15523
Cebolla	70	277
Cardamomo	122	1108

Fuente: Dürr, 2009.

En la zona occidente del país existen numerosos pequeños productores de hortalizas destinadas al mercado interno y, en su mayor proporción, al mercado externo, tales como arveja china y brócoli. La Asociación Gremial de Exportadores afirma que el número de productores aumentó de 18,000 a 25,000 entre 1995 y 2010. Un estudio reciente (Gauster y Ozaeta, 2011) elaborado en la comunidad de Chichoy Alto, en el departamento de Chimaltenango revela una reducción en el número de pequeños productores en dicha comunidad, a causa, entre otros factores, de la baja en el precio de venta debido a la mayor oferta. Un reducido número de pequeños productores, menos del 2%, vende en forma directa a una empresa agroexportadora, la mayoría comercializa su producción a través de intermediarios. Otro estudio realizado en el departamento de Sololá (Socodevi, 2006) describe las diferencias entre los productores de hortalizas para el mercado local y para el mercado externo.

Las principales diferencias son que los primeros no están organizados y los segundos sí; los primeros poseen sistema de riego y los otros no. Los productores orientados al mercado interno venden su producción al mejor postor, con frecuencia en el principal mercado de Ciudad de Guatemala (La Terminal), mientras que los orientados al sector externo venden bajo contrato a empresas agroexportadoras. Respecto al nivel de organización, el estudio identificó en Sololá 4 organizaciones con a 555 asociados, de las cuales 60 son mujeres. Además, existe una organización de segundo piso, llamada CORCI, que vincula a pequeños productores con agroexportadoras, sin ejercer influencia en la determinación del precio, ni la cantidad o calidad del producto. En otras palabras, la agroexportadora establece los términos de la negociación. La comercialización de la producción para el mercado local es diferente que la destinada a exportación. En el primer caso la principal vía de comercialización consiste en transportar la cosecha a Ciudad de Guatemala para venderla a mayoristas. Cada productor realiza esta labor en forma independiente, no hay contratación colectiva de transporte. El siguiente esquema ilustra la cadena de distribución para el mercado local.

Gráfica 4
Estimación de la distribución comercial de la producción de hortalizas tradicionales de Sololá

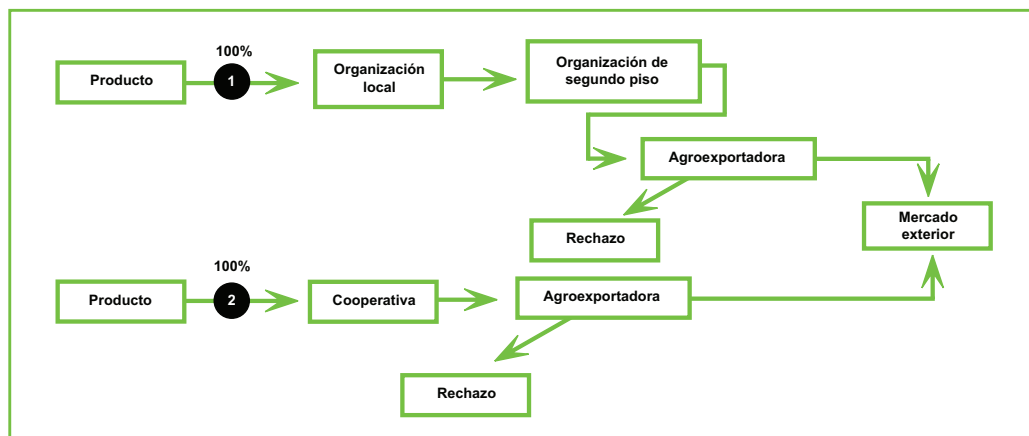


Fuente: Socodevi, 2006.

A causa de la débil organización se produce falta de coordinación, razón por la que en ocasiones se producen excedentes de oferta que reducen los precios de venta. Estos son sujeto de más presión a la baja por parte de los mayoristas del mercado de Ciudad de Guatemala que se coordinan para ofrecer menores precios. Un ejemplo de esta situación es la vida por 650 pequeños productores de la aldea Pixabaj, que comercializan cada semana casi 3,000 quintales de hortalizas con los mayoristas de Ciudad de Guatemala, de los mercados Central de Mayoreo y Terminal. Afirman que su principal problema es estar obligados a vender a precios inesperados, a veces menores a los costos (Socodevi, 2006).

Las hortalizas destinadas a la exportación se comercializan a través de empresas agroexportadoras, aunque entre estas y el pequeño productor puede existir un canal intermediario, pero el precio que recibe el productor no cambia.

Gráfica 5
Estimación de la distribución comercial de la producción de hortalizas no tradicionales de Sololá



Fuente: Socodevi, 2006.

Un aspecto crítico para el productor que cultiva para el mercado exterior es que el producto rechazado no puede colocarlo de nuevo en el mercado, es decir, se convierte en pérdida. El estudio realizado en Sololá, revela la existencia de cuatro agroexportadoras en ese departamento que son: DET PON, San Juan Agroexport, SIESA y Cooperativa Cuatro Pinos.

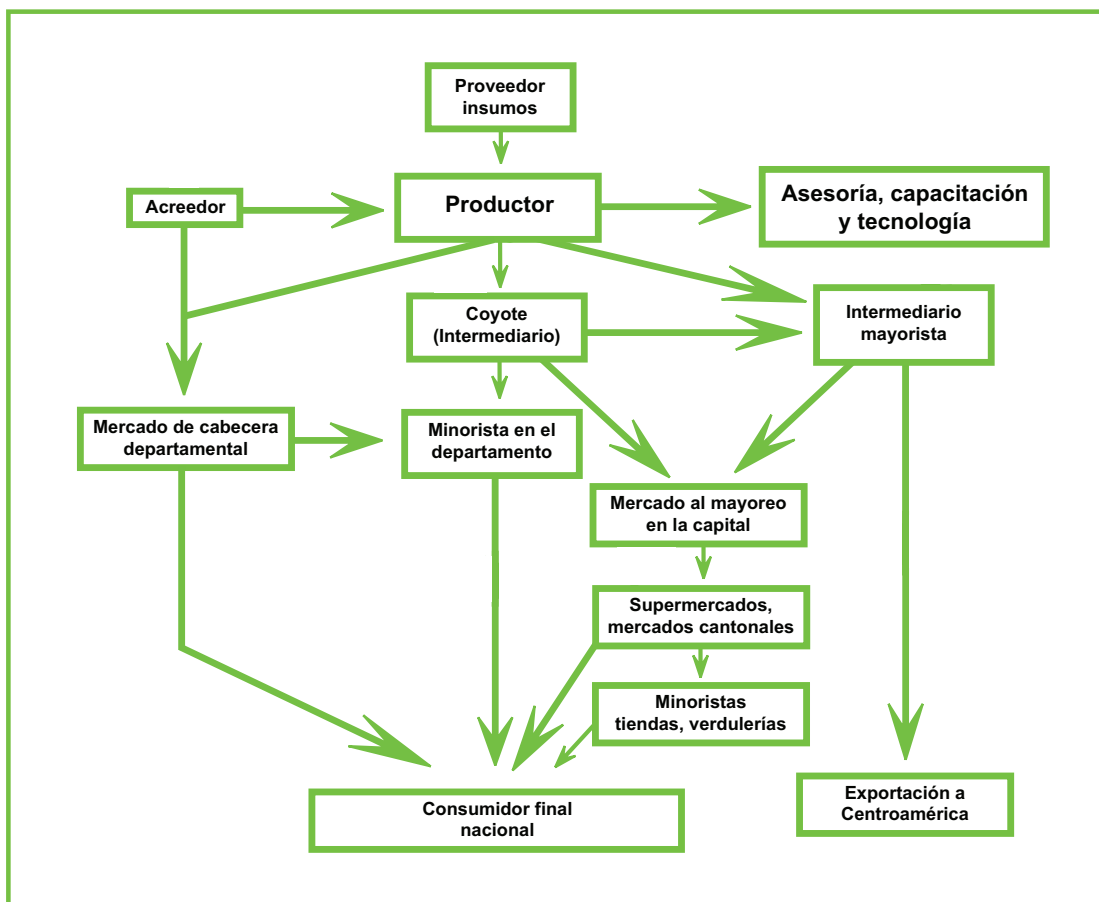
Un estudio sobre ejote francés (Lundy, 2007) describe la experiencia de Cooperativa Cuatro Pinos, que exporta el producto a Estados Unidos. La cooperativa se provee de pequeños productores asociados, en menor proporción (18%) y de no asociados, en mayor porcentaje (82%). Del total comprado por la cooperativa es aceptado casi el 70% para exportación porque cumple con las características de color, tamaño, frescura e inocuidad. El restante 30% es producto rechazado y producto que por no cumplir los requisitos de calidad se vende en el mercado nacional. Los productores asociados a la cooperativa están legalizados y tienen acceso a importante infraestructura de riego y empaque. Cuatro Pinos fija y distribuye las cuotas de producción entre los productores a través de contratos, provee insumos en forma de crédito, asistencia técnica y control de calidad. Después de realizar la exportación la cooperativa paga a los productores. Del precio de venta en Estados Unidos corresponde a los productores 24%, a Cuatro Pinos 22% y a los distribuidores en ese país 19%. El restante 35% se distribuye entre diversos actores de la cadena de valor.

La débil o baja organización o asociación productiva es una característica observable en la agricultura a pequeña escala, por ejemplo, a diciembre 2008 las cooperativas agrícolas registraban 77,611 asociados, casi 10% del total de pequeños productores agrícolas con menos de 7 hectáreas. El 80% de los asociados agrícolas son hombres. Al respecto, conviene describir lo comentado durante la entrevista por ejecutivos de la Fundación Ágil (Asociación para la generación de ingresos locales) que trabaja desde 2006 en la asociación de pequeños productores de hortalizas en la zona occidente. Ágil intenta crear asociación de asociaciones para obtener economías de escala en cultivos de arveja china y ejote francés. Sin embargo, afirma existen problemas para organizar a los pequeños productores, ellos aceptan organizarse en la fase de producción pero no en la fase de comercialización, a causa que los agricultores prefieren vender el producto al contado que esperar 45 días para obtener el pago de las exportaciones del producto. La asociación contacta a los pequeños productores con los agroexportadores pero cada productor decide a quien vende. Otra razón por la que los productores son renuentes a asociarse para comercializar en forma colectiva es el descuento de entre 5% a 10% por calidad del producto que aplica el importador en el exterior. Los productores deciden no incurrir en mayores riesgos y prefieren vender a empresas exportadoras o intermediarios, así obtener dinero de inmediato y no afrontar los problemas que genera el proceso de exportación. La fundación observa que en muchos casos los directivos de las asociaciones se convierten en “coyotes”.

En la producción de mango de las variedades Tommy y Haden, para exportación, existen grandes y pequeños productores. Los grandes productores tienen integración vertical y, son a la vez, exportadores. Los pequeños productores negocian con las grandes empresas exportadoras, a cuyas instalaciones llevan el producto para el proceso de selección, limpieza y empaquetamiento para la exportación. El producto rechazado es negociado por los pequeños productores con mayoristas para su distribución en el mercado nacional. El mango de variedad criolla es comercializado en forma directa por el pequeño productor en el mercado local. Algunos de los obstáculos que enfrentan los pequeños productores de mango son acceso limitado de insumos, de agua y débil organización al negociar en forma individual con los grandes exportadores. La competencia entre los pequeños productores de mango se inicia cuando el gran exportador anuncia la compra (Romero, 2007).

La papa es cultivada en la zona de occidente del país, en especial en el departamento de Huehuetenango y Quetzaltenango. En este último caso el cultivo ha sido promovido por la empresa Frito Lay con el objetivo de garantizarse el abastecimiento de papa para la producción de “snacks”. La cadena productiva de la papa en Huehuetenango se integra por cinco eslabones, el segundo es el pequeño productor y el tercero es el intermediario o “coyote”, que en ocasiones son medianos productores o transportista con acceso a recursos e información de mercado que les permite trascender su función de compradores y vendedores hacia proveedores de crédito o insumos. Estos intermediarios fijan precios con meses de anticipación (Romero, 2007). El siguiente esquema muestra la cadena productiva de la papa en Huehuetenango.

Gráfica 6
Cadena productiva de la papa



Fuente: Romero, 2007

En los productos agrícolas descritos la cadena productiva o de comercialización incluyen las figuras de intermediarios y/o mayoristas, quienes obtienen importantes márgenes de ganancia. El cuadro 7 muestra los precios pagados en algunos productos agrícolas según fase de la cadena productiva. En general, se observa que el precio pagado por el consumidor puede llegar a ser de 3 a 5 veces el pagado al productor. También se observa que los intermediarios y mayoristas pueden obtener márgenes altos o bajos, según el producto agrícola y, en general, menores que los minoristas que venden en directo al consumidor final.

Cuadro 7
Precio de venta en quetzales de algunos productos agrícolas,
según canal de distribución

Producto (100 libras)	Productor	Intermediario	Mayorista (CENMA o La Terminal)	Mercado	Supermercado
Frijol	310	340	360	500	880
Arroz	190	325	330	450	490
Ejote	250	270	300	350	485
Tomate	120	180	200	350	375
Cebolla	80	140	150	250	375
Papa	180	190	200	250	975

Fuente: El Periódico, 21/05/2012.

La situación de las mujeres en el cultivo y comercialización de productores agrícolas es desigual. Ellas aportan significativo tiempo de trabajo en labores de preparación de la tierra y cosecha en el cultivo de maíz en la aldea Chichoy Alto, departamento de Chimaltenango. Lo mismo puede decirse en el caso del cultivo de arveja china, en el cual las mujeres tienen mayoritaria participación en las fases de preparación de la tierra, siembra y cosecha. Sin embargo, un estudio realizado en dicha localidad reveló que ocho de cada diez hombre se quedan con alrededor de 80% de los ingresos generados por la arveja china, el 20% restante se da a las mujeres. La desigual participación de las mujeres en la propiedad y manejo de los recursos se evidencia en el acceso a la tierra, solo en 3.8% de 52 familias encuestadas en Chichoy Alto las mujeres tienen tierra a su nombre, en el 75% de casos es el padre quien toma la decisión sobre el uso de la tierra (Gauster y Ozaeta, 2011).

Las directivas entrevistadas del Comité nacional de mujeres cooperativistas dijeron que es importante la participación de las mujeres en el proceso productiva como fuerza de trabajo. Por ejemplo en la cooperativa Chilepec, que cultiva té, las mujeres participan en las labores de siembra y cosecha, pero ya no en el proceso de negociación. Lo mismo sucede en el caso del café, donde las mujeres participan de la siembra al corte y se le excluye de la fase de comercialización. Existe discriminación salarial hacia las mujeres. La participación de las mujeres es minoritaria en las instancias de decisión, por ejemplo, en Federural la directiva se conforma por cuatro hombres y una mujer que es la vicepresidente; la afiliación es 52%; pero la toma de decisiones es 80% hombres y 20% mujeres.

CAPITULO IV

MAPA DE POLÍTICAS Y LEGISLACIÓN SOBRE INVERSIONES AGRÍCOLAS Y GOBERNANZA DEL MERCADO

4.1 POLITICAS EN INVERSIONES AGRÍCOLAS

4.1.1 Generalidades de la política de desarrollo agrícola

En el contexto del período de transición entre el gobierno de Álvaro Colom y el de Otto Pérez, que asumió en enero de 2012, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) publicó en 2011 el documento “Orientaciones estratégicas de política 2012-2014”, que contiene un conjunto de prioridades estratégicas organizadas por ejes para atender la problemática económica, social y ambiental del país. En materia de desarrollo económico, el documento citado establece la prioridad de impulsar el desarrollo rural (ver gráfica 8), para lo cual es importante la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural. En materia de desarrollo rural el documento propone lo descrito en la gráfica 8. Una debilidad identificada en estas orientaciones estratégicas es que, en el marco de las acciones para la promoción de las economías campesinas, no se incorpora el enfoque de género de manera que las mujeres rurales y pequeñas productoras sean beneficiadas en igualdad de condiciones que los pequeños productores.

Cuadro 8
Desarrollo rural

• Crear una “banca de desarrollo” que facilite el crédito a tasas preferenciales y la utilización de otras instancias como el Registro de Garantías Mobiliarias.
• Promover las asociaciones de productores y su vinculación a cadenas productivas.
• Impulsar el Desarrollo Rural, enfatizando el apoyo a la innovación en la producción agrícola para atender la demanda de las economías emergentes (comercio); la investigación, innovación tecnológica, así como las prácticas locales y la gestión de riesgo.
• Apoyar la continuidad de los procesos de acceso a la tierra en todo el país y acelerar el avance en la certeza jurídica de la propiedad.
• Promover la recuperación de la infraestructura de riego, servicios de extensión rural, encadenamientos productivos (agroindustria), control y vigilancia fitosanitaria, ordenamiento productivo territorial, desarrollo productivo en cuencas hidrográficas.
• Fortalecer la producción agropecuaria sustentable de las poblaciones afectadas por la tormenta Aghata y desastres naturales en 2010.
• Fortalecer las actividades pesqueras, considerando la generación de valor agregado, la comercialización y la generación de mercado (principalmente nacional).

Fuente: Segeplan, 2011.

Las acciones sectoriales de política pública para impulsar el desarrollo rural comprenden: crear y fortalecer programas de infraestructura de apoyo a la producción y comercialización; impulsar la investigación e innovación tecnológica para la producción agrícola considerando las prácticas locales; apoyar la continuidad de los procesos de acceso a la tierra; promover la recuperación de la infraestructura de riego; desarrollar procesos agroindustriales de mediana escala utilizando cultivos locales y promover la participación de las mujeres en actividades productivas (Segeplan, 2011).

Sucesivamente, en el año 2011, el MAGA publica el documento “Política agropecuaria 2011-2015”. Este documento fue elaborado con el apoyo de organizaciones sociales y el sector privado organizado para articular y armonizar una serie de políticas que competen al sector agrícola. Los ejes conductores de la citada política son seguridad alimentaria y nutricional y desarrollo productivo y comercial, ejes que plantean como condición indispensable desarrollar productores rurales más competitivos a través de aprovechar economías de escala, organización, asistencia técnica, formación y capacitación enfocada a fortalecer las capacidades de comercialización de sus productos. De forma específica, los objetivos de esta políticas se orientan a promover la inserción de la comunidades rurales a la economía de mercado, a través de encadenamientos; fomentar alianzas estratégicas e intercambio comercial; apoyar la generación de economías de escala; proveer información para la inserción en el mercado; desarrollar líneas de micro crédito y fondo de garantía, en especial dirigido a mujeres; fomentar alianzas entre productores y proveedores de financiamiento; y fortalecer los sistema de almacenamiento de granos básicos.

A inicios del gobierno de Otto Pérez se impulsa un proceso para reelaborar políticas y procesos que se relacionan con la inversión y el apoyo de pequeños productores agrícolas. Una de ellas es la denominada Agenda nacional de competitividad 2012-2021, que contempla entre sus acciones el fortalecer la creación de empresas rurales, promover la agroindustria y atraer la inversión privada (Pronacom, 2012). Desde su creación, la Agenda nacional de competitividad ha sido impulsada por el sector empresarial, debido a que la misma la administra el Ministerio de Economía, institución gubernamental que durante gobiernos pro empresariales es ocupada por miembros del sector empresarial o afines a él; tal el caso de los ex ministros Fanny de Estrada (Gobierno de Ramiro de León Carpio 1993- 1998) y Marcio Cuevas (Gobierno de Otto Pérez 2012-2016), ambos agroexportadores, o Enrique Lacs (Gobierno de Oscar Berger 2004-2008), representante del sector empresarial en negociaciones de tratados comerciales internacionales. El PRONACOM como institución encargada de impulsar la agenda competitiva está constituido en su Comité Ejecutivo por actores de gobierno y representantes del sector empresarial.

Otra acción realizada por el gobierno de Otto Pérez fue elaborar en impulsar El Plan para Activar y Readecuarla Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, que fue aprobada en mayo de 2009 por consenso entre el gobierno anterior y más de 25 organizaciones del movimiento agrícola, campesino y de mujeres. Dicha política se encuentra vigente a partir de julio de 2009, a través del Acuerdo Gubernativo 196-2009 emitido por el entonces presidente Álvaro Colom. La expresión jurídica para dar más fuerza a la política es el proyecto ley conocido como Iniciativa 40-84, que tiene dictamen favorable por parte de la comisión del Congreso que corresponde. Sin embargo, a criterio del actual gobierno, esa iniciativa de ley no incorpora a actores sociales clave, como lo son empresarios y partidos políticos. El plan elaborado por el gobierno considera necesario priorizar diversas políticas sectoriales de importancia para el presente estudio, tales como Política de equidad de género, Política agraria y Política socio ambiental (Comisión presidencial para el desarrollo rural, 2012).

El contenido de la Iniciativa 40-84 incluye diversas acciones en materia de política agraria, económica, social, de seguridad alimentaria y otras (en el anexo se describen algunos de los principales temas de la política). De interés para este estudio destacan algunas acciones de la política agraria, tales como adjudicación de tierras en usufructo, con prioridad a mujeres cabeza de familia, adjudicación de tierras a comunidades indígenas, concesión de crédito con tasas preferenciales y a largo plazo, arrendamiento de tierras con opción de compra e investigación y transferencia de tecnología agrícola (Presidencia de la República, 2009).

El partido del actual gobierno, que preside el Congreso de la República, inició un proceso de consultas con diversas organizaciones para escuchar sus argumentos a favor y en contra de la Iniciativa 40-84, como etapa previa para continuar el trámite de aprobación de la ley. El siguiente cuadro presenta las posiciones de diversas organizaciones respecto a la referida iniciativa.

Cuadro 9
Postura de las organizaciones de la sociedad civil ante la Iniciativa de Ley 40-84
(Ley del sistema nacional de desarrollo rural integral)

Organización	Acuerdo	Desacuerdo
Agexport		
Cámara de Comercio		
Cámara de Industria		
Gremial forestal		
Asociación de generadores de energía renovable		
Asociación nacional de generadores		
CACIF		
Alianza de mujeres rurales por la vida, tierra y dignidad		
Alianza nacional de organizaciones forestales		
Alianza para el desarrollo rural integral		
Centro de investigaciones y proyectos para el desarrollo y la paz		
Centro mesoamericano de estudios sobre tecnología apropiada		
Centro de investigaciones económicas nacionales		
Conferencia episcopal de Guatemala		
Comité campesino del altiplano		
Congcoop		
Coordinadora de asociaciones y comunidades para el desarrollo integral de la región Chórtí		
Crece internacional		
Fundación Solar		
Fundación Guatemala 2020		
Movimiento sindical, indígena y campesino guatemalteco		
Plataforma Agraria		
Fundación Guillermo Toriello		
Consejo nacional de desplazados de Guatemala		

Fuente: Sistema nacional de diálogo permanente.

La oposición a la Iniciativa 40-84 por parte de la Cámara del Agro y de la Agexport se debe a que consideran que contradice lo que regula la Constitución de la República respecto a qué son los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural las instituciones para coordinar los temas de desarrollo de los territorios. Por otro lado se oponen a la institucionalidad rural sugerida ya que prevé la creación de un nuevo ministerio que debilitaría las funciones del MAGA, entre otros aspectos.

Paralelo a la implementación del Plan para activar y adecuar la Política de Desarrollo Rural Integral, el gobierno de Otto Pérez implementa el Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina. Dicho programa concibe la economía campesina como el sistema productivo que integra a la familia y la tierra como unidad productiva que se basa en trabajo familiar, para la producción agrícola de autoconsumo. La economía familiar se piensa dinamizar a través de la asistencia técnica brindada por el programa Sistema nacional de extensión rural. La economía campesina es concebida como sujeto prioritario de la Política nacional de desarrollo rural integral.

En el 2012 el gobierno en turno ha presentado, en el marco de lo que ha denominado “Pacto contra el Hambre” un plan integrador que responde al nombre “Plan Hambre Cero”. Dentro de este plan el gobierno integra la implementación de estrategias, programas y acciones orientadas a brindar protección social a 166 municipios más vulnerables del país (50% de municipios), entre los diversos programas que integran este plan, se citan los siguientes, que son de interés para el tema central de este estudio:

El Triángulo de la dignidad. Tiene como objetivo aumentar la producción de maíz e impulsar las economías campesinas a través de la concesión de crédito, capacitación y asistencia técnica. El programa inicia en el 2012 y su ejecución será a través del Fondo Nacional de Tierras – FONTIERRAS- y estará a cargo del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) quienes se ocuparán de dar asistencia técnica y capacitación para la comercialización. Son Q225 millones los asignados al MAGA para este programa que proyecta beneficiar a 67,515. El objetivo de este proyecto es apoyar a los campesinos que tengan una manzana de terreno, ya sea propia o arrendada, para que compren semillas y produzcan granos básicos. Para el efecto se les proporcionará un préstamo de Q.3,000.00 (USD\$428.57) sin intereses ni subsidio y el cual deberá ser cancelado al finalizar la segunda cosecha del ciclo productivo (aproximadamente a finales de febrero del siguiente año del año de otorgamiento). Este programa está orientado a los municipios con mayor vulnerabilidad en materia de seguridad alimentaria. El perfil del beneficiario incluye a agricultores con capacidad para cultivar una manzana de maíz, estar ubicado en área geográfica apta para dicho cultivo y no ser beneficiario de FONTIERRAS, entre otros aspectos. En Guatemala, se estima que al menos el 92% de las familias productoras tienen media manzana de tierra, familias que no califican dentro de este proyecto. Según personal del MAGA se ha indicado que un requisito que deberán cumplir los beneficiarios de este proyecto es que deberán generar una capacidad mínima de cosecha de 60 quintales. A nueve meses de estar el actual gobierno en el poder aún no se habían concretado acciones sustantivas de este programa (MAGA, 2012).

Mi cosecha segura. Este es un programa orientado a la distribución de fertilizantes a los pequeños agricultores. Para el 2012, como se ha suscitado en años anteriores, el fertilizante llegó tarde a los agricultores y el programa ha recibido fuertes críticas sobre la forma de distribución del mismo y sobre la población a la que se ha beneficiado. Según han indicado organizaciones sociales que han monitoreado estos eventos, se han manejado listados en los cuales ha habido preferencia sobre la población afiliada al partido oficial. Esto provocó citación del Ministro de Agricultura al pleno del Congreso de la República a responder por tales situaciones.

a. Políticas de promoción de inversiones

Una de las principales leyes que promueven la inversión nacional o extranjera en la agricultura es la “Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila”, que fue emitida con el propósito de fomentar las exportaciones no tradicionales, es decir, aquellas que se realizan fuera de la región centroamericana y que excluyen café, banano, cardamomo, azúcar, algodón, petróleo, madera y ganado. Esta ley otorga a los empresarios exención del pago de impuesto sobre la renta hasta por diez años, así como el pago de derechos arancelarios e impuesto al valor agregado sobre el valor de materia prima y maquinaria que se requiera para producir los bienes exportados (Congreso de la República, 1989).

La inversión extranjera es fomentada a través de la “Ley de inversión extranjera”, emitida en 1998, que reconoce a los inversionistas extranjeros los mismos derechos que la ley otorga a los inversionistas guatemaltecos. En tal sentido reconoce el derecho a propiedad privada al inversionista extranjero (Congreso de la República, 1998).

Otra ley de importancia para las inversiones agrícolas es la “Ley del alcohol carburante” (que beneficia a inversionistas del sector azucarero), la cual exonera a los productores de alcohol del pago del impuesto al valor agregado y aranceles de importación de maquinaria, equipo y bienes intermedios para la producción de alcohol carburante. En compensación de estas exenciones, lo único que pagan las destilerías es un impuesto de 2.5% sobre el valor de la producción (Congreso de la República 1985). Las inversiones en el sector del azúcar también son promovidas por la “Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable”, la cual exonera de impuestos de importación e impuesto al valor agregado sobre maquinaria y equipo, así como del impuesto sobre la renta hasta por diez años. Esta ley beneficia a ingenios que generan energía eléctrica (Congreso de la República, 2003).

b. Tenencia y regularización de la tierra

En el marco de los Acuerdos de Paz se crearon diversas instituciones para atender la problemática agraria y agrícola del país. En 1999 fue creado el Fondo de tierras (FONTIERRAS), que desde su creación ha tenido una clara orientación a favorecer a las mujeres campesinas y rurales. El artículo 3 de la ley del FONTIERRAS indica que el fondo debe promover programas para facilitar el acceso de las mujeres al crédito para adquirir tierras. En el artículo 20 dicha ley establece que debe fomentarse la participación de las mujeres campesina en forma individual u organizada (Congreso de la República, 1999).

La seguridad jurídica del derecho de propiedad privada en las inversiones agrícolas está garantizada a través de la “Ley de registro e información catastral”. El registro de información catastral tiene entre sus funciones registrar y actualizar la información catastral como responsabilidad exclusiva del Estado. Esta ley emitida en 2005, reconoció por primera vez en la legislación nacional las tierras comunales. El artículo 23 de dicha ley reconoce como tierras comunales “las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personería jurídica” (Congreso de la República, 2005). Esta ley da seguridad jurídica a las inversiones a gran escala tal es el caso de las inversiones en palma africana y caña de azúcar, ya que los inversionistas solo compran tierras con inscripciones actualizadas en el Registro General de la Propiedad, lo que ha estimulado que especuladores compren primero diversas pequeñas propiedad para consolidar una gran extensión que se inscribe como una sola propiedad y se puede vender a un precio de hasta 7 veces mayor al comprado los pequeños propietarios (Alonso, Caal y Chinchilla, 2011).

c. Regulación del agua

El artículo 127 de la Constitución de la República indica que todas las aguas son bienes de dominio público; su aprovechamiento y uso se otorgan según la ley. Sin embargo, desde 1986 que se aprobó la Constitución de la República no se ha emitido la ley que regule el agua.

El artículo 128 de la Constitución de la República indica que el aprovechamiento de las aguas de ríos y lagos, para fines agrícolas, turísticos y otros está al servicio de la comunidad y no de persona particular, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y facilitar las vías de acceso.

Tal es el caso de las inversiones en gran escala de palma africana y caña de azúcar en donde son desviados los ríos, lagos y lagunas hacia las grandes plantaciones de dichos cultivos, dejando a las comunidades sin el acceso al agua y sin que las autoridades intervengan y hagan valer lo establecido en la Constitución.

d. Infraestructura

En materia de infraestructura, el gobierno de Oscar Berger en el año 2005 adjudicó la construcción de la carretera denominada Franja Transversal del Norte, con extensión total de 362 kilómetros, que cruza la zona norte del país, que incluye el Valle del Polochic. El interés de dicho gobierno por ampliar y asfaltar dicha carretera es tal que el Congreso de la República aprobó en 2005 el Decreto 88-2005, conocido como Ley para la ejecución del proyecto vial denominado Franja Transversal del Norte. La ley fue promovida bajo un discurso de desarrollo para la región y beneficiar a más de 540,000 personas, de los cuales el 82% corresponde a población indígena. El Plan de desarrollo departamental 2011-2025 contiene como proyecto estratégico la construcción a 2021 de 1,112 kilómetros de carretera asfaltada y 1,378 kilómetros de carretera de terracería en el departamento de Alta Verapaz.

Es importante comentar que, precisamente en este período, se inicia la producción agrícola de la palma africana en áreas próximas a la Franja; áreas como Ixcán, Fray Bartolomé de las Casas, y en Barrillas la construcción de la Hidroeléctrica Santa Cruz.

e. Alianzas público privadas

La Ley de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica fue emitida por el Congreso de la República en agosto de 2010. Esta ley tiene como objeto establecer el marco normativo para la celebración y ejecución de contratos de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica, lo que incluye, entre otros, contratos destinados a construcción, mantenimiento, utilización y ampliación de autopistas, puertos, aeropuertos y proyectos de energía eléctrica. La ley establece que la construcción de infraestructura debe privilegiar a regiones de menor desarrollo en el país.

La ley establece que las alianzas para el desarrollo de infraestructura económica se realizan bajo el principio que solo el Estado tiene competencia en la planeación, regulación y supervisión de los contratos. Los contratos deben explicitar los riesgos que asumen el Estado y el participante privado para identificar quien se encuentra en mejor posición para evitarlos o mitigarlos. La ley establece como autoridades administrativas las instituciones contratantes del Estado a la Agencia Nacional de Alianzas para el desarrollo de infraestructura económica a través de su respectivo consejo (CONADIE). Dicho consejo está integrado por el Ministro de finanzas públicas, quien

lo preside, el Ministro de economía, el Ministro de comunicaciones, infraestructura y vivienda, el Ministro de energía y minas, el Secretario de SEGEPLAN, el Director de PRONACOM, el Presidente de CACIF y el Presidente de la cámara de la construcción. El CONADIE tiene entre sus funciones elaborar la política nacional y ejecutar el plan de las alianzas para el desarrollo de infraestructura económica. También aprueba los proyectos a desarrollarse en alianzas público-privadas (Congreso de la República, 2010).

f. Régimen de impuestos

La Ley del impuesto sobre la renta determina que están exentas de dicho impuesto las ganancias de las comunidades indígenas y de las empresas agrícolas de parcelarios, legalmente reconocidas, así como las ganancias de las cooperativas legalizadas, en este caso cooperativas agrícolas que provengan solo de transacciones con sus asociados o con otras cooperativas; las demás ganancias pagan impuesto sobre la renta.

La Ley del impuesto al valor agregado exonera del pago de ese impuesto las exportaciones de bienes, incluyendo además las exportaciones agrícolas. Asimismo, esa ley determina que las empresas o personas que realizan exportaciones agrícolas tienen derecho a la devolución del impuesto al valor agregado pagado en la importación o compra de bienes y servicios necesarios para realizar la actividad productiva del bien exportado.

g. Política Pública en favor de las mujeres

En cuanto a política pública en materia de género, en 1999 fue emitida la Ley de dignificación y promoción integral de las mujeres, que tiene como objetivo promover la participación de las mujeres en todos los niveles de la vida económica, política y social del país, así como promover los derechos fundamentales relativos a las mujeres garantizados por la Constitución Política de la República y convenciones internacionales de derechos humanos de las mujeres. La ley tiene amplio contenido en lo relacionado con prevención y erradicación de discriminación y violencia contra las mujeres. En el área económica la ley propone eliminar disposiciones legales o prácticas discriminatorias que impiden a las mujeres gozar de iguales oportunidades (Congreso de la República, 1999). La Ley de dignificación y promoción integral de las mujeres fue producto de consultas a más de 10,000 mujeres del país (Presidencia de la República, 2009).

En el marco de la Ley de dignificación y promoción integral de las mujeres es aprobada la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas (PNPDMG 2001-2006) junto con su respectivo Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006. Bajo el lineamiento de esta política es creada la Secretaría Presidencial de la Mujer –SEPREM– que responde directamente a la Presidencia de la República. Esta Política, al igual que la Ley de dignificación y promoción integral de las mujeres, fue producto de un amplio consenso nacional con diversas organizaciones de mujeres

En el año 2006 se inicia un proceso de evaluación de dicha política para el período 2001-2006 con el fin de identificar elementos estratégicos para incorporarlos en el proceso de actualización de dicha política. En 2007, con la participación de diversos sectores, organizaciones e instituciones de gobierno, agencias de cooperación y sociedad civil se actualiza la Política nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres Guatemaltecas y su respectivo Plan de Equidad de Oportunidades para el período 2008-2023. Luego, en el año 2007 la política actual se divide en doce ejes (a diferencia de los nueve ejes que conformaban la del período 2001-2006), teniendo relevancia para este estudio los dos primeros, que son el eje de desarrollo económico

y productivo con equidad y el eje de recursos naturales, tierra y vivienda. El objetivo del primer eje es potenciar la autonomía económica y la capacidad productiva y empresarial de las mujeres. Para el efecto, contempla incluir en programas y proyectos de desarrollo económico principios de equidad e igualdad que garanticen la participación de las mujeres. El segundo eje tiene como objetivo Garantizar a las mujeres el acceso a la propiedad de la tierra, para lo que propone establecer medidas que garanticen a las mujeres propiedad y copropiedad de la tierra, entre otros (Secretaría presidencial de las mujeres, 2009).

4.1.2 Análisis de discriminación de las políticas evaluadas

Con base en el marco metodológico se ha hecho un análisis sobre el tipo de discriminación (positiva/negativa) de las políticas, programas e instituciones descritas en párrafos anteriores de este apartado así como también la discriminación positiva en cuanto a enfoque de género que incorporan las mismas.

Cuadro 10
Políticas sobre inversiones agrícolas

Política o programa	Discriminación		
	Negativa	Positiva	Positiva (género)
	A favor de gran escala	A favor de pequeña escala	A favor de pequeña escala
Agenda nacional de competitividad 2012-21			
Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila			
Ley de inversión extranjera			
Ley del alcohol carburante			
Ley de registro e información catastral			
Ley de la franja transversal del norte			
Ley de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica			
Orientaciones estratégicas de política 2012-2014			
Política agropecuaria 2011-2015			
FONTIERRAS			
Política institucional de género de FONTIERRAS			
Programa de desarrollo desde lo rural			
Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y plan de equidad de oportunidades 2008-2023			
Programa de arrendamiento de tierras			
Política nacional de desarrollo rural integral			
Programa de agricultura familiar			
Programa triángulo de la dignidad			

Fuente: Elaboración propia.

4.2 GOBERNANZA DEL MERCADO

En el tema de gobernanza del mercado, en la década de 1990, la regulación del Estado se redujo a partir de la aplicación de las políticas de liberalización económica. Sin embargo, en el marco de este estudio se han identificado algunos programas realizados por oficinas de gobierno y por el sector privado, a partir de esta misma década.

a. Infraestructura de mercado

En los años 70 Guatemala disponía de un sistema de reservas capaz de almacenar decenas de miles de toneladas de grano en 38 silos distribuidos por todo el país. En los 90 se produjo una privatización parcial que entregó 19 silos a empresas privadas. El resto se abandonó. Uno de los silos vendidos tenía capacidad para 600.000 quintales. Desde 1997, INDECA tiene la responsabilidad del manejo de los alimentos donados a Guatemala a través del PMA y el manejo de los alimentos de los programas del MAGA. En este entonces, las funciones del INDECA ya no contempla la estabilización de precios pero sí prestar servicios de beneficiado (limpieza y secado del grano).

La crisis de precios del 2008 tuvo como consecuencia la decisión de recuperar los silos remanentes del INDECA para contar con un espacio de almacenamiento para emergencias. En 2009 se habilitaron parcialmente dos silos (Retalhuleu y Los Amates), donde se da servicio de beneficiado a productores organizados en el P4P. Hasta 2011 se han beneficiado 10.000 TM en estos dos silos, que el PMA compra después para constituir las reservas que utiliza para sus programas de comida por trabajo o comida por capacitación. Toda la capacidad de INDECA está contratada por el PMA en estos momentos; pero el objetivo de recuperación de silos es dar servicio a los productores apoyados por el MAGA en el Programa de Fomento de la Producción de Granos Básicos. Es similar al P4P (asistencia técnica, fertilizante, manejo post-cosecha). INDECA les daría el servicio, el MAGA compraría el grano para las reservas de emergencia ².

Para inicios del 2012, el INDECA cuenta con una capacidad entre silos y bodegas de 15.000 TM, teniendo previsto aumentar su capacidad de almacenaje a 50.000 TM, que corresponden a la capacidad de cuatro grandes silos. Los programas sociales irían absorbiendo el grano, por lo que no pasaría mucho tiempo almacenado. Además, con el cambio climático piensan que habrá emergencia cada año. El inventario mínimo es de 4.000 TM. Hasta ahora, la emergencia máxima ha sido de 24 mil TM durante el Stan (12.000 con Agatha), con lo que se prevé rehabilitar una capacidad muy superior al máximo utilizado. (Gabriel Pons, 2011)

Para la rehabilitación cuentan con un presupuesto de 8 millones de quetzales procedentes de la cooperación internacional. Sin embargo, de poderse aplicar este presupuesto, este sólo es para la infraestructura; el llenado de los silos hasta su máxima capacidad implicaría un presupuesto de 102 millones de quetzales. Luego, cómo se podrían manejar y qué usos tendría el grano queda pendiente.

La infraestructura de mercado también se orienta a construir caminos o carreteras (tal el caso de la Franja Transversal del Norte) que faciliten el acceso de los productores a los centros de distribución. El MAGA también apoya en la construcción de sistemas de riego y centros de acopio a solicitud de las organizaciones de agricultores.

² Según el P4P, el gobierno quería comprar a los pequeños productores, pero pedían requisitos, como registros sanitarios, que no podían cumplir.

b. Acceso a financiamiento

En materia de financiamiento, vía otorgamiento de créditos o de capital semilla, existen diversos programas que fomentan inversiones agrícolas a pequeña escala. El más antiguo es el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización Agropecuaria (FONAGRO) creado en 1994, que según el MAGA (2011) constituye para la institución el principal instrumento financiero. El Programa de desarrollo desde lo rural, denominado PDER, financiado por la Unión Europea, es otra instancia del gobierno para otorgar financiamiento a pequeños productores agrícolas.

El programa de arrendamiento de tierras otorga financiamiento bajo la forma de crédito y subsidio, en este último caso es para compra de insumos agrícolas u otro bien o servicio que es elegido a discreción de las familias beneficiarias. El monto del subsidio se redujo de Q.2,000.00 en 2004 a Q.510.00 en 2010, en cuanto al monto del crédito fue de Q.1,000.00 en 2004 aumentando a Q.2,000.00 en 2008 y reduciéndose a Q.1,700.00 en 2010.

Otro programa en el marco de financiamiento es el denominado Dacrédito, creado en 2005 para aumentar la oferta de crédito a pequeños productores agrícolas, a través de un fondo de garantía y de un seguro agrícola. El fondo de garantía cubre hasta el 80% del valor de los créditos otorgados por bancos privados. Asimismo, existe el programa de mejoramiento del pequeño caficultor, que otorga créditos a grupos organizados y personas individuales.

Todos los programas descritos funcionan a nivel nacional y tienen una tasa de interés de 10.5%, lo cual implica un subsidio parcial mínimo considerando que la tasa promedio de préstamos bancarios es de aproximadamente 13%. La mayoría de programas gubernamentales de financiamiento brindan créditos con tasa de interés subsidiada. La Ley de bancos y grupos financieros determina que es libre la contratación de préstamos, así como la fijación de tasas de interés. En ese aspecto, no existe una política gubernamental a favor de orientar créditos bancarios a pequeños productores, mucho menos a favorecer a las mujeres en este tema.

Dentro de esta línea, el Banco de Desarrollo (BANDESA), que fue creado en 1970 y cuyo objetivo se orientaba en promover y administrar la asistencia crediticia del gobierno guatemalteco hacia el sector agropecuario; luego, bajo la presión de una cartera millonaria de morosidad e ineficiencia es cerrado a mediados de la década de los 90's como parte de las políticas de reformas estructurales del gobierno en turno. Previo a su cierre, y durante la gestión de Álvaro Arzú, se condonó la deuda en morosidad a un grupo del sector agrícola: propietarios de fincas, sobre todo de algodón que concentraban el 80% de los créditos y representaban más del 90% de la cartera morosa del banco. Cabe mencionar que no fueron los pequeños créditos los que se condonaron sino los grandes. Además, en este gobierno se tomó la decisión de dar el 70% de las acciones a capital privado³.

Luego en 1997, como resultado del trabajo de diferentes actores de la sociedad (Estado, cooperativas, organizaciones indígenas y campesinas, ONGs, micros, medianos, pequeños empresarios) es creado el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL) el cual es planteado como un modelo para promover el desarrollo económico y social del área rural de Guatemala, mediante el estímulo del ahorro, la asistencia crediticia, la prestación de otros servicios financieros. BANRURAL es la única instancia nacional de la banca formal para el acceso a créditos para la promoción del desarrollo rural que existe actualmente.

3 Ozaeta, J. P. Las ONGs y BANRURAL: de sociedad civil a sociedad anónima; ¿de activistas a accionistas? Librealbedrio.com, tomado el 14 de enero de 2012 en(<http://www.albedrio.org/htm/articulos/jjpoymc-001.htm>).

c. Subsidios agrícolas

Además de programas de financiamiento, la producción agrícola a pequeña escala es apoyada por el gobierno a través PRORURAL, creado en 1993, y apoyaba a través de la distribución de fertilizantes a precio subsidiado. Este programa se inició con reducida cobertura a través de donación de fertilizantes por parte de la cooperación japonesa y fue institucionalizado por el gobierno en el año 2000 (CIEN, 2009). En 2010 se entregaron fertilizantes a través de cupones con un precio de Q95.00 cada uno a alrededor 651,000 personas, siendo una distribución equitativa atendiendo el tema de género. Las críticas hechas a este programa fueron que el número de sacos por persona se redujo de 10 sacos entregados en el año 2000 a 2 sacos entregados en los últimos años, así como la entrega indiscriminada de fertilizantes sin considerar las diferencias en los tipos de suelo que existen en el país (Alonso, Caal y Chinchilla, 2011).

En Guatemala, durante los años 1996 y 2000 se desmantela la amplia red de extensionistas agrícolas provocando que los pequeños agricultores quedaran desprotegidos en cuanto a asistencia técnica y acompañamiento a sus actividades productivas. Pero en 2008 el gobierno creó el Programa de Promoción, con el objetivo de proporcionar asistencia técnica y creación de capacidad en los pequeños y medianos agricultores.

En las instituciones gubernamentales de apoyo al sector agrícola, en 2008 el gobierno creó el Programa de Extensión Agrícola, con el objetivo de brindar asistencia técnica y desarrollar capacidades en pequeños y medianos productores agrícolas. El programa inicia con una cobertura de 52 municipios, beneficiando a 12,584 familias en 2008; en el 2010 la cobertura se extiende a 83 municipios, con atención a 18,040 familias. La población beneficiada pertenece en su mayoría a comunidades de los departamentos de San Marcos, Quiché, Huehuetenango, Totonicapán, Chiquimula y Petén. Sin embargo, los resultados del estudio global de Oxfam Internacional y el Instituto de Desarrollos Sociales sobre volatilidad de los precios de los alimentos (Caso Guatemala), desarrollado en poblaciones de Quiché, apuntan a que las condiciones de protección social para promover las actividades agrícolas son nulas y la población rural joven ve sin interés alguno el dedicarse a las actividades agrícolas por ser poco rentables. Las condiciones del alza a los precios, principalmente de los alimentos, hace que tanto jóvenes como adultos migren hacia las áreas urbanas en busca de empleo dejando sus pequeñas parcelas en manos de las mujeres o abandonadas en el peor de los casos.

En 2012, en el marco de un nuevo gobierno, como ya se indicó con anterioridad, se impulsa el programa llamado “Triángulo de la dignidad”, en apoyo al incremento de la producción de maíz, a través de otorgamiento de créditos, de servicios de capacitación y de asistencia técnica. Debe anotarse que ese programa ha tenido una limitada ejecución. Adicionalmente, el Plan de gobierno 2012-2016 comprende un apartado denominado Desarrollo rural sostenible que tiene como objetivo elevar el nivel de vida de la población del área rural a partir de garantizar la seguridad alimentaria e incluye políticas a ejecutar para fomentar ingreso rural, economías de subsistencia y encadenamientos productivos. A finales del 2012, no se evidencian avances significativos en estos programas.

d. Acceso a mercados

Las iniciativas que existen en el tema de acceso a mercado funcionan en su mayoría en el sector privado, en particular en Agexport. En esta institución funciona un programa de encadenamientos productivos, que apoya a pequeños productores para que provean el mercado local, en especial a Walmart, así como para la exportación. En Guatemala el Programa de acceso a mercados

para Mipymes rurales (Micro, Pequeña y Mediana Empresa –MIPIME-) es apoyado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y funciona en las regiones de occidente y oriente.

e. Regulación del mercado

El artículo 130 de la Constitución de la República prohíbe la existencia de monopolios. Al respecto determina que el Estado limitará el funcionamiento de las empresas que absorban o tiendan a absorber la producción en un sector productivo. También establece que el Estado impedirá asociaciones que restrinjan la libertad de mercado. Pese a lo establecido por la Constitución, Guatemala es el único país de Centro América que no tiene ley de competencia. Desde el año 2001 se encuentra en el Congreso de la República un proyecto de ley de competencia; pero las presiones ejercidas por el sector privado han impedido su discusión y aprobación. En época más reciente el sector privado ha manifestado que está de acuerdo en aprobar esa ley pero con la condición de que no incluya a los sectores estratégicos, es decir, los sectores claves de la economía que constituyen oligopolio, como es el caso de los ingenios azucareros.

f. Ley de cooperativas

La Ley general de cooperativas, Decreto 82-1978, declara de interés nacional la promoción de las cooperativas. El número mínimo para constituir una cooperativa es de 20 asociados. Para que una cooperativa se considere como tal debe cumplir con los requisitos de buscar el mejoramiento económico y social de sus asociados, funcionar sin fines de lucro, otorgar a cada asociado un voto y distribuir ganancias o pérdidas entre los asociados. Las cooperativas gozan de exención de impuestos por la compra y venta de bienes inmuebles e impuestos por importaciones de maquinaria, vehículos de trabajo, herramientas, insumos y equipo.

Con base en el marco metodológico se clasifican las políticas, programas e instituciones descritas en párrafos anteriores de este apartado, como sigue:

Cuadro 11
Políticas sobre gobernanza de mercado

Política o programa	Discriminación		
	Negativa	Positiva	Positiva (género)
Ley de la franja transversal del norte			
FONAGRO			
FONTIERRAS			
Política institucional de género de FONTIERRAS			
Programa de arrendamiento de tierras			
Programa de desarrollo desde lo rural			
Dacrédito			
Prorural			
Proextensión			

Fuente: Elaboración propia.

CAPÍTULO V

ANÁLISIS DE POLÍTICAS MAPEADAS

5.1 DISEÑO, INTENCIÓN Y RESULTADOS

La priorización del desarrollo rural está presente en la formulación de la política pública agrícola. Así lo evidencia los lineamientos generales de política elaborados por SEGEPLAN, que explicita la priorización del desarrollo rural por medio del impulso de la banca a favor del desarrollo, el fomento de la organización de los agricultores, el acceso a la tierra y la creación de infraestructura. Por su parte, la política agropecuaria del MAGA contiene un eje de desarrollo productivo y comercial, orientado a incorporar a los productores agrícolas en el campo de la competitividad, a través de mayor volumen de producción, capacitación y asistencia técnica. En sus acciones la política agropecuaria del MAGA prioriza estimular encadenamientos productivos, realización de alianzas estratégicas y concesión de créditos, con énfasis en favorecer las economías campesinas impulsadas por mujeres. Es de considerar que esta política fue elaborada con apoyo de organizaciones sociales y sector privado. La agenda de competitividad del gobierno actual también contiene elementos favorables al sector agrícola, tales como la creación de empresas rurales y promoción de la agroindustria, aunque no especifica acciones concretas para ello.

La intención del gobierno del presidente Otto Pérez por estimular el desarrollo rural se observan en el impulso que da a la reactivación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, aprobada por el Congreso de la República e impulsada en el gobierno del presidente Álvaro Colom, en cuyo Plan incorpora de manera transversal 11 políticas sectoriales⁴ con el propósito de proyectar un plan que implemente el desarrollo rural de una manera integral. Sin embargo, dicho plan en su contenido y conformación carece de integralidad.

La institucionalidad Estatal actual es débil, en especial aquellas relacionadas a la promoción y apoyo a la producción de una manera significativa. El contexto actual es un nuevo gobierno con una agenda fuertemente basada en seguridad, lucha contra el narcotráfico y lucha contra el hambre. El actual gobierno, al inicio de su período en 2012, retira de la agenda legislativa la propuesta de Ley de Desarrollo Rural Integral (Iniciativa 40-84) abriendo un nuevo proceso de diálogo y audiencias que hace que la aprobación de la misma se retrase. La lucha contra el hambre es presentada como una campaña publicitaria para promover al gobierno y la respuesta se centra en la misma estrategia asistencialista del gobierno anterior. Son acciones dispersas que no plantean resolver los problemas estructurales del país y acentúan las condiciones de pobreza. Dada la problemática del desarrollo rural nacional y las condiciones de las poblaciones más vulnerables del país, el movimiento campesino impulsa una Marcha Nacional del Movimiento Campesino en el cual plantean 68 demandas que se centran en: a) abordaje de la problemática

4 Política Agraria, Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica, Política Económica, Política Social, Política Laboral, Política de Participación Social y Desarrollo Político, Política de Reducción de vulnerabilidades y Gestión de Riesgos, Política de Soberanía Alimentaria y SAN, Política Cultural, Política Socio Ambiental, Política de Equidad de Género.

de la tierra, b) condonación de la deuda agraria, c) que se terminen los desalojos, la persecución y criminalización, d) cancelación de las licencias mineras de exploración y explotación minera petrolera, la construcción de hidroeléctricas y el impulso de monocultivos y, e) aprobación de leyes en beneficio de los pueblos y comunidades empobrecidas. Luego de diversos diálogos y acuerdos no se visualiza respuesta clara al cumplimiento de los mismos por parte del gobierno.

La Iniciativa 40-84 Ley de Desarrollo Rural Integral, cuya propuesta es aprobada por El Congreso de la República en 2011, es una propuesta construida bajo el consenso de más de 25 organizaciones del movimiento agrícola, campesino y de mujeres. El gobierno actual opina que en ese consenso faltó incorporar las opiniones de los sectores empresarial y político, por lo que promueve consultas a través del Congreso de la República, recibiendo opiniones divididas de diversos sectores de la sociedad. En su contenido esta Ley promueve el desarrollo de las economías campesinas con énfasis en favorecer a las mujeres rurales.

El fomento del desarrollo rural integral en la práctica tiene poco impulso y, por consiguiente, pocos resultados. Un factor que incide es la disponibilidad de presupuesto que tiene el MAGA, al grado que entre 2006 y 2011 el presupuesto se reduce a la mitad, eso sin considerar el efecto deflacionario correspondiente. Esta evidencia apunta a que el desarrollo rural integral está más en el discurso de los gobiernos que en sus acciones. El gobierno del presidente Álvaro Colom quiso impulsar la política de desarrollo rural a través de un acuerdo presidencial, pero en la práctica fueron limitadas las acciones para materializar el contenido de dicha política. El actual gobierno, del presidente Otto Pérez, inició un proceso de diálogo con los diversos actores, los más escépticos de ellos creen que de nuevo las consultas, son una táctica del gobierno para ganar tiempo y demostrar voluntad política, pero no se materializa el proceso de avance para la aprobación de la ley de desarrollo rural por parte del Congreso de la República, tal como sucedió en el gobierno anterior.

La visión del gobierno del presidente Otto Pérez respecto a los pequeños productores agrícolas es similar a la del gobierno del presidente Álvaro Colom, como lo evidencia el diseño de los programas Triángulo de la Dignidad y Agricultura familiar, en ambos se enfatiza la asistencia técnica y capacitación. El primer programa tiene similitud con el programa Mi comunidad, realizado en el gobierno del presidente Álvaro Colom, cuyo enfoque era de desarrollo económico local y buscaba potencializar capacidades productivas en lo que se refiere a productos de autoconsumo, así como fomentar emprendimientos que generen ingresos adicionales y el cooperativismo.

La Política de Promoción de Inversiones está orientada a favorecer la agricultura a pequeña escala, ya que excluye de los beneficios fiscales a los tradicionales productos agrícolas de exportación tales como el café, banano y azúcar, los cuales se basan en una agricultura extensiva.

Los incentivos fiscales están orientados a exportaciones no tradicionales, cultivadas generalmente por pequeños productores agrícolas. Éstos últimos, al vender sus cosechas a empresas agroexportadoras, se benefician sólo indirectamente de esos incentivos ya que son pocos los pequeños productores agrícolas organizados en capacidad de exportar de forma directa. La agricultura extensiva, en especial del cultivo de caña de azúcar, es impulsada a través de leyes que otorgan incentivos fiscales a la producción de combustibles alternos a los derivados del petróleo.

La política de acceso a la tierra es una de las que tiene mejor diseño e intenciones para favorecer al pequeño productor agrícola y que incorpora enfoque de género. La Ley del FONTIERRAS está orientada a facilitar el acceso a la tierra en forma individual o colectiva, por medio de mecanismos

de financiamiento para la compra o arrendamiento de tierras. La ley de dicho fondo contempla que cada familia tiene derecho a recibir un subsidio equivalente a 26 salarios mínimos. Las familias tienen derecho a elegir si aprovechan el subsidio como aporte a capital, para amortizar la deuda, o como capital de trabajo. Cada finca debe tener un proyecto productivo y un plan de asistencia técnica por tres años, la cual es subsidiada por el fondo. Aún así, el número de beneficiarios alcanzados por la implementación de esta política es mínimo comparado con el alto número de familias que no tienen acceso a la tierra para la producción agrícola.

Las políticas de financiamiento y acceso a la tierra son las que tienen mayores resultados. El FONTIERRAS en promedio recibe cada año casi Q250.0 millones para la compra de fincas subsidiadas destinadas a pequeños productores. El FONTIERRAS realizó en los últimos años tres programas, uno de acceso a la tierra, uno de arrendamiento y uno de regularización de tierras. El programa de acceso a la tierra, otorgó 38 fincas entre 2007 y 2011, beneficiando a 1,793 familias, para un total de 1,907 personas, de las cuales 306, equivalente a 16%, fueron mujeres. El programa de arrendamiento benefició entre 2007 y 2011 a 242,200 personas, de las cuales 52% fueron mujeres. Por su parte, el programa de regularización de tierras del Estado otorgó 10,394 escrituras, que beneficiaron a 30,252 personas, de las que casi el 50% fueron mujeres. En el programa de subsidio para capital de trabajo, se promueve altamente el apoyo a las mujeres aumentando su participación en dicho programa de 13% en enero a 42% en agosto de 2011 (ver anexos 1 al 6).

La mayor participación de mujeres como beneficiarias de los programas del FONTIERRAS se debe en su mayoría a que en julio de 2010 el Consejo Directivo de esa institución aprueba la “Política institucional de equidad de género” (FONTIERRAS, 2010). En el contexto de la política de equidad de género, se modifican los requisitos de conformación de empresas campesinas asociativas, para integrar más mujeres a las juntas directivas de dichas empresas, conforme a lo establecido en el artículo 20 de la Ley del FONTIERRAS, que dice “estimular la participación de las mujeres campesina en forma individual u organizada”. Esta modificación produce un cambio en la tendencia histórica de participación mayoritaria de hombres en las empresas campesinas asociativas. En 2010 y 2011 la participación de las mujeres fue en promedio de 48%, comparado con 15% del 2008-2009. Sin embargo, la participación de las mujeres en las juntas directivas de las empresas campesinas asociativas, de solo 15%, es aún muy reducida (ver anexo 7).

Para ser parte de una empresa campesina asociativa se requiere que las mujeres posean títulos provisionales o definitivos que amparen patrimonios familiares agrarios, a título individual o colectivo, lo cual se aporta a la empresa campesina asociativa. En el caso de cooperativas, la ley indica que solo debe cumplirse con los requisitos solicitados por la cooperativa. En muchos casos uno de los requisitos que limita la participación de las mujeres es la contribución en efecto que debe pagarse por ser socia. En otros casos porque las cooperativas no permiten que ambos esposos sean socios, solo uno de los dos, quien por lo general es el esposo.

Con respecto a las mujeres como propietarias de la tierra, la Constitución Política de la República reconoce en el artículo 39 el derecho a la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Sin embargo, como ya se ha mencionado, menos del 10% de las mujeres son propietarias de la tierra. Un elemento que contribuye a excluir a las mujeres de la propiedad de la tierra es que en la práctica se sigue reconociendo sólo al hombre como jefe de hogar, pese a que el Código civil fue reformado en 1998 para reconocer a los dos miembros de la pareja, ya sea casada o viviendo de común acuerdo (unión de hecho), como jefe de hogar.

Con la adjudicación de tierras el FONTIERRAS generó condiciones para el desarrollo de un mercado de tierras, el cual no necesariamente favoreció del todo a los pequeños productores agrícolas. La bibliografía consultada cita ejemplos individuales y colectivos de tierras adjudicadas que fueron vendidas para cultivos de agricultura extensiva. También ejemplifica cómo muchas de esas familias al vender la tierra se quedaron sin dinero y sin medios de vida, y no pudieron comprar nuevas tierras, debido al mayor precio generado por la demanda. La pérdida del patrimonio familiar hace que estas familias pasen de pequeños productores a jornaleros agrícolas con empleo temporal, con reducido salario y condiciones desventajosas de trabajo.

La venta de tierras adjudicadas, motivada por el incentivo económico de precios altos, ocasionó mayor conflictividad agraria. Para solucionar dicha conflictividad, en 2002 el gobierno creó la Secretaría de Asuntos Agrarios, que tiene como función la atención, resolución, prevención y transformación de conflictos relacionados con la tierra. En el período 2008 a 2011 dicha secretaría resolvió un total de 1,658 casos, que involucraban casi 170,000 hectáreas en disputa y a 534,368 personas. En el período mencionado la secretaría proporcionó financiamiento por el monto de Q.85.3 millones para la compra de 26 fincas, con una extensión total de 96.4 hectáreas (Secretaría de asuntos agrarios, 2011).

La participación de las mujeres en los diversos aspectos del acontecer nacional es promovida por la Ley de dignificación y promoción integral de las mujeres. Esta ley tiene la intención de eliminar prácticas discriminatorias contra la mujer. La ley fue elaborada con la consulta a diversas organizaciones de mujeres atendiendo la diversidad así como con el apoyo de muchas mujeres que han alcanzado espacios claves en el acontecer político, económico y profesional del país. Luego, la política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres y plan de equidad de oportunidades 2008 a 2023 que es también un amplio consenso con el sector de mujeres. Uno de los objetivos principales de esta política es fortalecer la autonomía económica y la capacidad productiva de las mujeres a través de la promoción y desarrollo de sus capacidades. Sin embargo, la Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM), instancia rectora de política pública a favor de las mujeres, es una institución gubernamental con recursos limitados, en 2011 ejecutó un presupuesto anual de Q.23 millones los cuales, en su mayoría, es para cubrir el personal técnico y administrativo que interactúa con las instancias gubernamentales y locales para hacer la incidencia y promoción de la política así como el respectivo monitoreo de su implementación por parte de las instancias de gobierno responsables de la implementación de cada uno de los ejes de dicha política.

Como se observa, la labor de la SEPREM tiene restricciones para hacer efectiva la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres –PNPDMG. En 2009, la SEPREM logra crear 16 Oficinas Departamentales de la Mujer en todo el país. Estas oficinas disponen de personal limitado, en la mayoría de los casos, es una representante por oficina. Sin embargo, aún con los limitados recursos, la SEPREM promueve y hace incidencia para la implementación de las Oficinas Municipales de la Mujer –OMP- en las municipalidades del país. Un aliado fuerte en este proceso es la Secretaría General de Planificación SEGEPLAN.

En materia de gobernanza del mercado, el diseño y la intención de la política es escaso y débil en lo que respecta a regulación, pese a que la Constitución Política de la República indica que el Estado debe limitar el funcionamiento de empresas que dominen sectores productivos. El paradigma liberal rige en buena parte lo que compete a esta política.

La política de financiamiento es la más extendida en gobernanza del mercado. Existen diversos programas, tales como los ya descritos de FONTIERRAS, Dacrédito y PDER, los cuales otorgan financiamiento a pequeños productores agrícolas para acceder a la tierra o cultivarla, con créditos a tasas de interés menor que la del mercado o bien bajo la modalidad de capital semilla. En el caso de los créditos existe período de gracia. La cobertura de los distintos programas de financiamiento es extensa, abarcando casi todo el país; sin embargo, las fuentes consultadas indican que sólo el programa Dacrédito ofrece seguro agrícola y fondo de garantía.

En financiamiento, entre 2008 y 2011, FONAGRO apoyó 108 proyectos con créditos por valor total de Q.83.8 millones. Los beneficiarios directos en dicho período fueron 376,321 personas, de las cuales el 13%, fueron mujeres. Los departamentos con mayor número de proyectos fueron: San Marcos con 45, Quiché con 11, Retalhuleu con 6 y Totonicapán y Alta Verapaz con 5 cada uno. Dacrédito en el período 2009 a 2011 otorgó capital semilla por valor de Q.16.5 millones en 100 proyectos de inversión, de los cuales el 35% correspondió a proyectos de cultivo de vegetales para la exportación, 16% para café, 9% a frutas, 2% para frijol y 1% para maíz. La mayoría de proyectos están ubicados en departamentos de la región de occidente, en particular San Marcos, Sololá, Quiché y Chimaltenango, así como en el departamento de Alta Verapaz, ubicado en la región norte. En el período enero 2006 a febrero de 2012 Dacrédito otorgó 2,232 préstamos, con valor de Q.358.8 millones y cobertura de 45,852 manzanas de tierra. Los créditos han financiado en su mayoría, por monto de Q.252.0 millones, el cultivo de hortalizas y en menor monto, de Q.21.0 millones, el cultivo de granos básicos.

La política de subsidios también importante en gobernanza del mercado, aunque tiene menos instancias de aplicación. La instancia con mayor alcance ha sido Prorural que se encargaba de distribuir fertilizantes a precio subsidiado entre los pequeños productores agrícolas, siendo su cobertura casi nacional. Este programa funcionó durante tres años pero algunos especialistas opinan que su caída se da al ser trasladado al Viceministerio de Desarrollo Económico Rural (Vider) del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Según especialistas de la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP) manifiestan que “los programas que se ejecutaban sólo fueron para dar capacitaciones y asesoramiento, pero no facilitaron el acceso a los recursos...”; además sólo fueron trasladados al MAGA los programas de Prorural, sin recursos.

El sustituto de Prorural en el MAGA es el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADES), fondo que no ha tenido el mismo nivel de ejecución de Prorural y que finalmente queda solamente con el proyecto de fertilizantes. Para la Agexpront, Prorural era más dinámico cuando funcionaba por sus propios medios y con su inserción en el MAGA se observó la baja en el apoyo que daban a productores de diferentes sectores⁵. Por otro lado, las críticas a PRORURAL apuntan a que duplicaba las funciones del MAGA, contribuyendo a erosionar la institucionalidad rural.

La deuda contraída con los diversos programas gubernamentales ha tenido limitado impacto positivo en los pequeños productores agrícolas. En la mayoría de los casos, más que fortalecer y apoyar las economías campesinas, estos proyectos y programas han provocado endeudamiento de los pequeños agricultores lo cual ha forzado a muchos a la venta de sus tierras. Esto, en algunos casos, porque no consideran la integralidad de los programas como instrumentos para promover y fortalecer las economías campesinas no sólo en lo financiero sino en el fortalecimiento

5 Maldonado, J. Siglo 21 (Guatemala). “Se muere Prorural”. Tomado de www.siglo21.com.gt el 15 de enero de 2013.

de sus capacidades técnicas, administrativas, contables, de comercialización, negociación e incidencia.

A continuación se presentan un cuadro que describe diseño, intención y resultados de algunas políticas o programas de los cuales se pudo obtener información cuantitativa.

Cuadro 12
Diseño, intención y resultados de políticas

Política	Diseño e intención	Resultados	Mayor beneficio	
			Pequeña escala	Gran escala
Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila.	Promovida por agroexportadoras para incentivar exportaciones agrícolas.	Aumento exportaciones agrícolas no tradicionales, de US\$400.0 a US\$1,100 entre 2004 y 2011.		
Ley de inversión extranjera	Promovida por el gobierno.	Aumento inversión extranjera agrícola.		
Ley del alcohol carburante	Promovida por azucareros para impulsar la producción de alcohol carburante.	Aumento de la extensión de tierra cultivada con caña de azúcar.		
Ley de registro e información catastral	Emitida por los acuerdos de paz, para establecer y actualizar catastro nacional.	Impulso al mercado de tierras agrícolas.		
FONTIERRAS	Emitida por los acuerdos de paz, para ejecutar política de acceso a la tierra.	Otorgamiento de tierras a casa 2,000 personas (16% mujeres) y de título de propiedad a 10,400. Posibilidad de venta de tierras adjudicadas por el Estado.		
Política institucional de género de FONTIERRAS	Emitida por FONTIERRAS para favorecer acceso de tierra a mujeres.	Aumento de 7% a 34% porcentaje de mujeres beneficiadas entre 2000 a 2010 con acceso a tierra.		

Política	Diseño e intención	Resultados	Mayor beneficio	
			Pequeña escala	Gran escala
Programa de desarrollo desde lo rural	Financiado por la Unión Europea, para impulsar desarrollo rural.	Apoyo a más de 100 pequeños productores agrícolas, con financiamiento por Q.9 millones.		
Programa de arrendamiento de tierras	Creado por FONTIERRAS para facilitar acceso a la tierra.	Beneficiado a 242,000 personas entre 2007 y 2011, un poco más de la mitad son mujeres.		
FONAGRO	Creado por MAGA para dar financiamiento a pequeños productores agrícolas.	De 2008 a 2011 benefició a 276,321 personas, de las cuales 15% fueron mujeres, con Q.83 millones.		
Dacrédito	Creado por el gobierno para dar financiamiento a pequeños productores agrícolas.	Entre 2006 y 2011 otorgó 3,232 préstamos, por valor de Q.358 millones.		
Prorural	Creado por MAGA para entregar fertilizantes subsidiarios.	Cada año otorga fertilizantes a más de 600,000 pequeños productores.		

Fuente: Elaboración propia.

Los resultados cuantitativos antes descritos deben verse con cautela. Los diversos programas han tenido efectos limitados o focalizados en los pequeños productores. En el grupo de enfoque realizado con organizaciones participantes en la campaña CRECE los participantes indicaron que algunos de dichos programas han sido orientados a pequeños productores que simpatizan con el partido del gobierno, es decir, no han estado exentos de politización que ha desviado recursos de los programas hacia beneficiarios o beneficiarias que no necesariamente constituyen la población meta.

Los participantes afirmaron que el programa de entrega de fertilizantes solo beneficia a algunos y la cantidad entregada de fertilizantes es insuficiente. Asimismo, indican que los programas de acceso a crédito generan endeudamiento en los beneficiarios y beneficiarias, que después se les dificulta pagar.

Con respecto a los programas de acceso a la tierra, los participantes en el grupo de enfoque coincidieron en decir que en ocasiones se entrega tierra de mala calidad y, en la mayoría de casos, sin asistencia técnica, aspecto que dificulta hacer producir la tierra.

Por último los participantes remarcaron que son sujeto de una nueva forma de expropiación de la tierra, vía el mercado, a través de ventas forzadas con amenazas o estimuladas con precios que en principios parecen altos. La venta de tierras les genera problemas con derechos de servidumbre y paso, a causa que los compradores limitan la libre movilidad por caminos que se han utilizado de forma tradicional.

En opinión de los participantes en el grupo de enfoque las políticas agrícolas y agrarias tienen escasos resultados, por lo que consideran necesario que se emita la Ley de Desarrollo Rural Integral para mejorar las condiciones en que viven miles de familias en el área rural que tienen como fuente de subsistencia la agricultura.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La agricultura es una actividad productiva que se ubica como la segunda actividad que ocupa al 33.2% de la Población Económicamente Activa (PEA) después del comercio y servicios (ocupa el 44.7 de la PEA). Sin embargo, es una actividad que si bien ocupa la tercera parte de la PEA, en su mayoría beneficia al empresariado que está al final del proceso de comercialización de la cadena productiva y, en la mayoría de los casos, productos destinados para la exportación. Asimismo, quienes se ven beneficiados con los incentivos son las inversiones en gran escala, siendo los pequeños agricultores quienes alimentan los encadenamientos productivos. Un hecho de interés a resaltar es que las inversiones extranjeras destinadas al sector agrícola no exceden el 20%.

En la última década la institucionalidad que atiende el sector agrícola se ha debilitado. El presupuesto y las funciones del MAGA se han visto disminuidas y el impacto de esta cartera en la promoción del desarrollo rural y en fortalecer las economías campesinas no es significativo, principalmente porque los programas y proyectos que promueve no son integrales sino, en la mayoría de los casos, caen en un alto nivel de asistencialismo. Lo anterior es contrario con lo dicho por los gobiernos respecto a priorizar el desarrollo rural. El discurso no ha sido coherente atendiendo a los hechos, mayormente en cuanto a la asignación de los recursos financieros para implementar las políticas públicas propuestas.

La Iniciativa 40-84 (Ley de Desarrollo Rural Integral), en discusión en el Congreso, busca fortalecer la institucionalidad gubernamental agrícola a través de la creación del Gabinete de Desarrollo Rural, integrado por: el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), Ministerio de Educación (MINEDUC), Ministerio de Salud (MSPAS), Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Ministerio de Economía (MINECO), Ministerio de Finanzas Públicas (MFP) y otras instituciones para coordinar y ejecutar la Política de Desarrollo Rural Integral; también considera mayor participación social a través del Consejo de Participación y Auditoría Social (ver anexos).

El sector agrícola inició en la pasada década una acelerada expansión de monocultivos tales como hule, caña de azúcar, banano, palma africana, teca y piñón, así como de agricultura a pequeña escala impulsada por el mercado externo. Actualmente, dicha expansión aumenta con un crecimiento acelerado, especialmente con los cultivos de palma africana y caña de azúcar. El aumento de los cultivos de caña de azúcar y palma africana tiene sus implicaciones en la agricultura a pequeña escala ya que el acaparamiento de las tierras para dichos cultivos genera una significativa reducción de tierras para cultivo de granos básicos, concentración de la propiedad de la tierra en detrimento de pequeños productores que se empobrecen al vender sus tierras que producen para autoconsumo y que por consiguiente pierden la única fuente de ingresos disponible para la familia. Asimismo las familias ya no tienen acceso a las fuentes de agua y la contaminación del medio ambiente por los químicos y fertilizantes utilizados ha provocado enfermedades en las poblaciones campesinas afectadas. En tal caso, el acceso a nuevas tierras es casi imposible considerando que la plusvalía sobre la misma ha aumentado por la demanda de las mismas para los monocultivos y además por la falta de fuentes de empleo permanente y los rangos salariales en el país.

La participación de las mujeres en el proceso productivo agrícola se reduce a apoyo familiar en el proceso productivo sin remuneración alguna cuando este es en la producción familiar y aunque hay opiniones que el trabajo de las mujeres es más eficiente y fino (siembra de pilones o corte por ejemplo) el jornal de las mujeres es menos remunerado que el del hombre. La participación de las mujeres ocurre en la mayoría de casos bajo la forma de trabajo familiar no remunerado. Por lo regular, la participación de las mujeres en los procesos de negociación es nula y se excluye o es reducida su participación en la distribución del valor agregado agrícola; es el hombre el que se apropia de la mayor parte del excedente económico. Por otro lado, son los inversionistas en gran escala quienes finalmente generan las mayores ganancias en procesos de encadenamiento productivos, sobre todo cuando los destinos de los productos son para la exportación.

Una debilidad que se ha observado, y sobre ella se trabajan actualmente los programas y proyectos de modelos de negocios, es la dificultad de los pequeños productores agrícolas para organizarse. Esto, no solo en el caso de la producción sino principalmente para la comercialización. El vender sus productos de manera individual hace que estos se vendan incluso a precios menores a los costos de producción, lo cual genera el círculo injusto de la pobreza. La débil organización dificulta a los pequeños productores superar las desventajas que implican la existencia de mercados imperfectos de productos agrícolas, que son dominados por intermediarios, quienes obtienen la mayor proporción del excedente económico agrícola.

Son pocos los casos en los que se ha incluido la participación de organizaciones de base en la fase de elaboración de la política pública. Sin embargo, la política diseñada con el consenso de las organizaciones de base son blanco de críticas en las cuales se argumenta que tienen son débiles e improcedentes. Tal es el caso de las políticas públicas a favor de las mujeres que son criticadas por débil ejecución; sin embargo, son políticas con asignaciones presupuestarias que imposibilitan ejecuciones robustas con un alcance nacional en todos los niveles estratégicos de intervención.

En la práctica las mujeres son el blanco de todo tipo de discriminación y no tiene poder de decisión en el uso de los recursos productivos. Son pocas las políticas que favorecen de manera directa y mayoritaria a las mujeres. Tal es el caso de la política de otorgamiento de tierras que alcanza bajos porcentajes de mujeres beneficiadas como propietarias y los porcentajes de arrendatarias es más elevado que el de las propietarias.

En el caso del MAGA, se hace necesario fortalecer tanto el nivel de recursos financieros como orientar más claramente las políticas en apoyo a la agricultura campesina y hacia las mujeres. Esto con el fin de crear oportunidades orientadas a favorecer las condiciones de los pequeños agricultores así como impulsar el fomento de la agricultura, sobre todo con propuestas orientadas hacia las nuevas generaciones.

Es prioritario promover la aprobación de las leyes de regulación de competencia y de desarrollo rural que estimulen la inversión privada en agricultura pero que incorpore claramente beneficios para la agricultura de pequeña escala.

Es prioritario, además, el diseño de políticas públicas que estén orientadas a impulsar modelos de negocios incluyentes, incorporando el fortalecimiento de los pequeños productores a través de la asociatividad y generando capacidades para la organización, el financiamiento, la comercialización, así como para el desarrollo de capacidades técnicas y de adaptación al cambio climático.

BIBLIOGRAFÍA

1. Actionaid. (2011). ¿Qué tipo de empleo ofrecen las empresas palmeras en el municipio de Sayaxché, Petén? Guatemala: Autor.
2. Agexport. (2010). Política de género. Guatemala: Autor.
3. Alonso, A. (2008). Contradicciones históricas ante la crisis del paradigma agroalimentario moderno. Guatemala: Observatorio en agropecuaria y sustentabilidad.
4. Alonso, A., Alonzo, F. y Dürr, J. (2008). Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala. Guatemala: Instituto de estudios agrarios y rurales.
5. Alonso, A., Caal, J. y Chinchilla, T. (2011). Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del s. XXI. Guatemala: Instituto de estudios agrarios y rurales.
6. Agrequima. (2012). Impacto social y económico del sector agrícola. Guatemala: Autor.
7. Asociación El Observador. (2011). De cómo el Estado de Guatemala concibe el desarrollo rural en la actualidad. Guatemala: Autor.
8. CABI. (2011). Reporte del sector agro y sus perspectivas. 2011. Guatemala: Autor.
9. CIEN. (2009). Sector y la política agropecuaria en Guatemala.
10. Coordinadora nacional de organizaciones campesinas. (2004). Propuesta de desarrollo rural.
11. Comisión presidencial para el desarrollo rural. (2012). Plan para activar y adecuar la política nacional de desarrollo rural integral. Recuperado de: <http://www.maga.gob.gt/>
12. Comisión presidencial de promoción de la inversión en territorios rurales. (2012). Marco general de la política para la promoción de inversiones en territorios rurales. <http://www.maga.gob.gt/>
13. CONGECOOP. (2002). FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas.
14. Congreso de la República. (1985). Ley del alcohol carburante. Guatemala: Autor.
15. Congreso de la República. (1989). Ley de fomento y desarrollo de la actividad exportadora y de maquila. Guatemala: Autor.
16. Congreso de la República. (1998). Ley de inversión extranjera. Guatemala: Autor.
17. Congreso de la República. (1999). Ley de dignificación y promoción integral de las mujeres. Guatemala: Autor.
18. Congreso de la República. (2003). Ley de incentivos para el desarrollo de proyectos de energía renovable. Guatemala: Autor.
19. Congreso de la República. (2005). Ley de registro de información catastral. Guatemala: Autor.
20. Congreso de la República. (2010). Ley de alianzas para el desarrollo de infraestructura económica. Guatemala: Autor.
21. Consejo agropecuario centroamericano. (2007). Política agrícola centroamericana 2008-2017.
22. Consejo nacional de seguridad alimentaria. (2009). Plan estratégico de seguridad alimentaria y nutricional. Guatemala: Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional.
23. Dürr, J. (2009). Cadenas productivas, cuentas sociales de base agraria y el desarrollo económico territorial: El caso de Quiché. Guatemala: Instituto de estudios agrarios y rurales.
24. Dürr, J., Zander, M. y Rosales, S. (2010). Cadenas productivas, dinámicas agrarias y cuentas territoriales de base agropecuaria: el sur de Petén. Guatemala: Instituto de estudios agrarios y rurales.
25. FAO. (2010). Identificación e inventario de políticas públicas, institucionalidad, programas y proyectos para la agricultura familiar en Centro América.
26. FIDA. (2006). Política públicas y servicios financieros rurales en Guatemala.
27. FLACSO. (2011). El programa de palma africana como política de seguridad alimentaria en Guatemala. Guatemala: Centro internacional para investigaciones en derechos humanos.
28. FONAGRO. (2011). Memoria de labores 2008-2011. Guatemala: MAGA.
29. FONTIERRAS. (2010). Política institucional equidad de género. Guatemala: MAGA.

30. FONTIERRAS. (2011). Avances de la política de equidad de género. Guatemala: MAGA.
31. Fuentes, M. y van Etten, J. (2004). Maíz para Guatemala: diagnóstico para la reactivación de la cadena agroalimentaria de maíz blanco y amarillo. Guatemala: MAGA.
32. Gauster, S. y Ozaeta, J. (2011). Producción de cultivos de exportación no tradicional en Chichoy Alto: el rol de las mujeres. Guatemala: Instituto de estudios agrarios y rurales.
33. Gremial de palmicultores. (2012). La palma de aceite en Guatemala. Recuperado de: <http://www.grepalma.org/>
34. Gobierno de Guatemala y otros. (2009). Política nacional de desarrollo rural integral. Guatemala: MAGA.
35. Hurtado, L. (2008). Las plantaciones para agrocombustibles y la pérdida de tierras para la producción de alimentos en Guatemala. Guatemala: Actionaid.
36. Instituto de Investigaciones Económicas. (2005). Recopilación y sistematización de la oferta programática pública. Guatemala: Autor.
37. INE. (2004). Censo agropecuario. Guatemala: Autor.
38. INE. (2010). Encuesta nacional de empleo e ingresos. Guatemala: Autor.
39. Lundy, M. (2007). Assessing smallholder participation in the French bean supply chain in Guatemala.
40. MAGA. (2011). Política agropecuaria 2011-2015. Guatemala: Autor.
41. MAGA. (2011). El agro en cifras. 2011. Guatemala: Autor.
42. MAGA. (2012). Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina. Recuperado de: <http://www.maga.gob.gt/>
43. Mingorría, S. y Gamboa, G. Metabolismo socio-ecológico de comunidades Q'eqchi' y la expansión de la agroindustria de caña de azúcar y palma africana: Valle del río Polochic, Guatemala. Guatemala: Instituto de estudios rurales y agrarios.
44. Ministerio de Economía. (2010). Programa de desarrollo económico desde lo rural. Guatemala: Autor.
45. Murga, J. (2011). El costo social de la producción de agrocombustibles en Guatemala.
46. Observatorio Ambiental. (2011). Dinámicas agrarias y rurales en la Guatemala del siglo XXI. Recuperado de: <http://www.oag.org.gt/>
47. Oxfam. (2012). Gathering trip to Sayaxché Report. Guatemala: Autor.
48. Pelaez, V. (2011). ¿Dónde empieza el círculo? Una mirada de género a las dinámicas territoriales rurales de la cuenca Ostúa-Güija. Revista de estudios sociales, época IV (77), pp. 71-92.
49. Presidencia de la República. (2009). Política nacional de promoción y desarrollo integral de las mujeres. Recuperado de: <http://www.seprem.gob.gt/>
50. Presidencia de la República. (2011). Informe de Gobierno. 2011. Guatemala: Autor.
51. Programa de desarrollo económico desde lo rural. (2011). Informe anual. Guatemala: Ministerio de economía.
52. Pronacom. (2012). Agenda nacional de competitividad 2012-2021. Recuperado de: <http://www.pronacom.org/web/index.php>
53. Romero, W. (2007). Análisis de cadena de valor de pequeños productores, potencialmente afectados por el CAFTA en Guatemala. Guatemala: Instituto de investigaciones económicas.
54. Secretaría de asuntos agrarios. (2011). Memoria de labores. Guatemala: Autor.
55. Segeplan. (2012). Orientaciones estratégicas de política 2012-2014. Guatemala: Autor.
56. Socodevi (2006). Cadena de hortalizas. Recuperado de: <http://www.PROSOLola.com/>

ANEXOS

ANEXO 1. CUADROS Y TABLAS

Cuadro 1
Programa de acceso a la tierra⁶

Año	No. de fincas	No. de familias	Mujeres		Hombres		Total
			n	%	n	%	
2007	8	618	44	7.12	574	92.88	618
2008	6	363	20	5.51	343	94.49	363
2009	7	239	13	5.44	226	94.56	239
2010	9	285	82	28.77	203	71.23	285
2011	8	288	147	36.57	255	63.43	402
Total	38	1,793	306	16.05	1,601	83.95	1,907

Fuente: Fontierra

Cuadro 2
Programa de arrendamiento de tierra⁷

Año	Mujeres		Hombres		Total
	n	%	n	%	
2007	12,921	52.75	11,572	47.25	24,493
2008	34,559	49.08	35,857	50.92	70,416
2009	16,198	51.37	15,336	48.63	31,534
2010	26,014	51.34	24,655	48.66	50,669
2011	36,632	56.281	28,456	43.72	65,088
Total	126,324		115,876		242,200

Fuente: Fontierra

6 El acceso a la tierra consiste en la entrega de tierra por parte del gobierno. Si son tierras de propiedad privada el gobierno otorga un préstamo para la compra, si son de propiedad estatal las cede.

7 El arrendamiento consiste en dar financiamiento para renta de tierra y un subsidio para la producción (ver página 32).

Cuadro 3
Programa de regularización⁸ de tierras del Estado

Año	Número de escrituras	Familias	Mujeres	Hombres
2007	3,059	3,786	2,669	3,122
2008	1,642	4,199	3,367	3,435
2009	1,479	2,893	2,253	2,213
2010	1,933	4,968	4,219	4,147
2011	2,281	3,037	2,599	2,328
Total	10,394	18,883	15,107	15,245

Fuente: Fontierra

Cuadro 4
Principales temas de la Política nacional de desarrollo rural integral

Política agraria		
Objetivo	Programa	Acciones
El objetivo del área agraria es reformar y democratizar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra.	Programa Nacional de Adjudicación de tierras e infraestructura social y productiva.	Adjudicación de tierras en usufructo, con prioridad a mujeres jefas de familia.
		Crédito blando con tasas preferenciales y largo plazo (con garantía prendaria y fiduciaria).
		Arrendamiento a mediano plazo con opción a compra en su lugar de origen.
	Programa Nacional de Regularización de Tierras.	Apoyo a la regularización de tierras con base en el catastro.
		Recuperación de tierras adjudicadas o registradas en forma irregular.
	Programa de acceso a la justicia en materia agraria y ambiental.	Atención a la conflictividad agraria, laboral y ambiental.

⁸ El proceso de regularización consiste en entregar título de propiedad de la tierra a las familias, en los últimos años por cambios en la política el título se entrega en copropiedad en el caso de matrimonios.

Política económica		
Objetivo	Programa	Acciones
Promover el impulso de políticas fiscales, macroeconómicas (monetaria, cambiaria, crediticia y comercial) y sectoriales que favorezcan el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina, para garantizar la soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.	Programa de financiamiento para el DRI	Promoción del uso de las remesas que estimulen la inversión social y productiva comunitaria.
	Programa de Fomento a la comercialización indígena y campesina.	Reorientación de la asignación presupuestaria en función de la población rural.
		Mecanismo para la atracción de inversiones que fomenten la comercialización y exportación de productos del DRI.
	Programa de inversión Pública para el desarrollo social en alianzas con actores rurales locales.	Fomentar el crecimiento y desarrollo económico y social en regiones de mayor concentración de pobreza y pobreza extrema con actores rurales locales.
		Ejecutar un Plan Nacional de Inversión Pública para el desarrollo social en alianzas con actores rurales locales.

Política de soberanía alimentaria y seguridad alimentaria y nutricional		
Objetivo	Programa	Acciones
Promover la soberanía y la Seguridad Alimentaria Nutricional mediante el desarrollo integral de sus cuatro pilares (Disponibilidad, Acceso, Consumo y Utilización Biológica).	Verificación y acompañamiento al cumplimiento del Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.	Fomento, verificación y evaluación del derecho humano a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el área rural.
	Reducción de la Desnutrición Crónica.	Atención de servicios básicos de salud. Promoción y educación alimentaria, nutricional e higiene.
	Producción de alimentos básicos a nivel comunitario.	Arrendamiento de tierras de corto plazo para la producción de granos básicos.

Política agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica		
Objetivo	Programa	Acciones
Implementar modelos de producción sostenible y culturalmente pertinentes en materia agrícola, pecuaria, forestal, hidrobiológica, en la perspectiva de alcanzar el pleno desarrollo humano del sujeto de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y de la Ley.	Programa de investigación y transferencia de tecnología	Promover la generación y validación de tecnología apropiada y sostenible. Transferencia de tecnología apropiada y sostenible al sujeto de la Política.
	Programa de encadenamientos productivos.	Desarrollar procesos de encadenamiento a las actividades productivas.
	Programa de servicios financieros	Crear líneas de financiamiento y proveer recursos económicos al sujeto de la Política.
	Programa de Seguro Agrícola	Fomentar un Seguro Agrícola ante desastres naturales y fluctuación de precios.
	Programa de infraestructura productiva.	Promover la construcción de infraestructura productiva para apoyar a la producción (riego, generación de fuentes de energía renovable, silos, plantas de procesamiento y carreteras).
	Programa de insumos	Dotar de insumos orgánicos y convencionales al sujeto de la política DRI, en vinculación con la asistencia técnica.

Fuente: MAGA

Cuadro 5 **Participación y auditoría social (Iniciativa 40-84)**

La participación y auditoría social en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral se hará a través del Consejo de Participación y Auditoría Social como el órgano encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, seguimiento, investigación, evaluación y presentación de propuestas de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral y para velar por el cumplimiento de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral Multianual. Dicho Consejo estará integrado de la siguiente forma:

- a. Tres representantes de las organizaciones campesinas
- b. Tres representantes de las organizaciones indígenas
- c. Dos representantes de las organizaciones ambientalistas
- d. Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala
- e. Un representante de las organizaciones de mujeres rurales
- f. Un representante de los sindicatos agrícolas
- g. Un representante de los pequeños y medianos empresarios del área rural
- h. Un representante de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales
- i. Un representante de los sindicatos agrícolas independientes
- j. Un representante de las cooperativas federadas y no federadas
- k. Un representante de la Cámara del Agro

Cuadro 6

Posición de algunas organizaciones relacionadas con el sector agrícola respecto a la Iniciativa 40-84, Ley de desarrollo rural integral

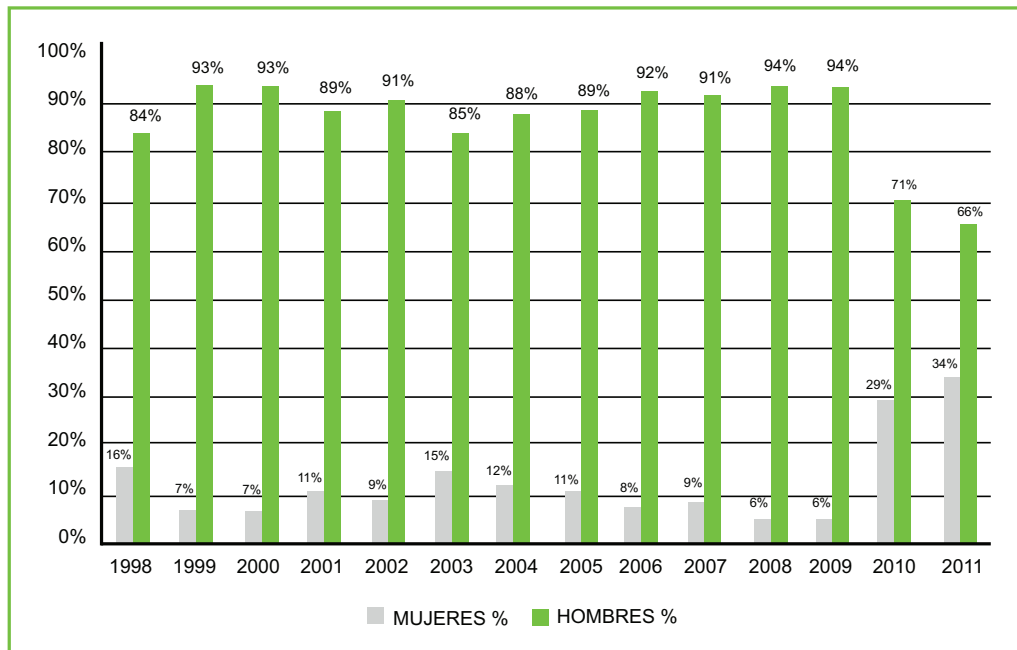
Organización	Jurídico	Político	Económico y social
AGEXPORT	Guatemala cuenta ya con un marco jurídico apropiado que permite implemetar iniciativas generadoras de bienestar familiar.	Falta de voluntad política en inversiones en infraestructura básica y productiva. No hay continuidad de implementación, cada gobierno cambia las leyes. El Ministerio de Desarrollo Rural debilitaría aún más al MAGA, loque requiere es lo contrario.	La iniciativa duplica las funciones con los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
CÁMARA DE AGRICULTURA, COMERCIO, INDUSTRIA Y FINANZAS -CACIF	Alto contenido de inconstitucionalidades. Genera duplicidad de funciones ya contenidos en la Constitución y asignadas a instituciones correspondientes. Junta Monetaria, MAGA, MINECO, SISAN, Consejos de Desarrollo.	No constituye a crear Políticas de Estado que incentiven la inversión y el empleo en el área rural para generar mayores ingresos a las familias del área rural. Ratificación del Convenio 175 de la OIT relativa al Trabajo, tiempo parcial. Reforma de la Ley de Zona Franca	Supone obstáculos a la inversión y por lo tanto a la creación de empleos. Falta de certaza jurídica violatoria del derecho de propiedad privada. Contraviene acuerdos internacionales comerciales como el CAFTA.
ALIANZA PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL -ADRI	En concordancia con: La Declaración Universal de los Derechos del Hombre en los artículos 22 y 25, el PI-DESC de la ONU.	Contempla un conjunto sistemático e integrado de diez políticas en áreas estratégicas del Desarrollo Rural.	Se trata de un esfuerzo innovador que encara la precariedad pública para responder a las demandas de la población rural.
PLATAFORMA AGRARIA	Los instrumentos institucionales y financieros planteados tanto en la PNDRI como en la iniciativa 40-84 reconocen y permitirán cumplir con los contenidos de los Acuerdos de Paz, PI-DESC, la Declaración de la Conferencia Internacional sobre DESC, la Declaración de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural y las Metas de Desarrollo plasmadas en los Objetivos del Milenio de la ONU.	Reconocimiento de la realidad nacional, sin desatender las necesidades de asistenciasocial de la población rural pobre y más vulnerable, se orienta estratégicamente a reconvetir la institucionalidad pública existente, crear nuevas instituciones y redireccionar fondos públicos presupuestarios para apoar el desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina.	La iniciativa 40-84 tiene un amplio respaldo social, requerimiento imprescindible en un tema tan vital. La iniciativa se fundamenta en datos socioeconómicos sobre el área rural de Guatemala que las entidades públicas han proporcionado y que la Comisión ha usado seriamente en su dictamen.

Organización	Jurídico	Político	Económico y social
ALIANZA DE MUJERES RURALES POR LA VIDA, TIERRA Y DIGNIDAD		Abarca dimensiones ambientales, presupuestarias, ciencia y tecnología, participación ciudadana, niñez y educación, formación y capacitación.	Permite la generación de empleos dignos, particularmente los derechos económicos y sociales como mujeres. Garantiza que las mujeres tengamos acceso, uso, tenencia, regulación, propiedad y copropiedad de la tierra.
COMITÉ CAMPESINO DEL ALTIPLANO -CCDA-	La propuesta es coherente con los Acuerdos de Paz y compromisos internacionales adquiridos por Guatemala	Propone corregir la dispersión que existe en los planes, programas y proyectos que actualmente realiza el Estado.	Reduce la discrecionalidad de los funcionarios públicos para definir el destino de la inversión pública, relacionada con el desarrollo rural.
COORDINACIÓN DE ONG Y COOPERATIVAS -CONGCOOP-	La iniciativa se enfoca al cumplimiento de los tratados internacionales vinculados en material agraria y social y los Acuerdos de Paz.	Mediante la Política Nacional y un Plan Nacional de largo plazo plantea una acción más ordenada y eficiencia del gobierno.	Propone un modelo de desarrollo rural de carácter integral, incluyente y fundado en principios de justicia social, priorizando a la población rural en situaciones de pobreza y extrema pobreza.

Fuentes: Sistema de Diálogo Permanente

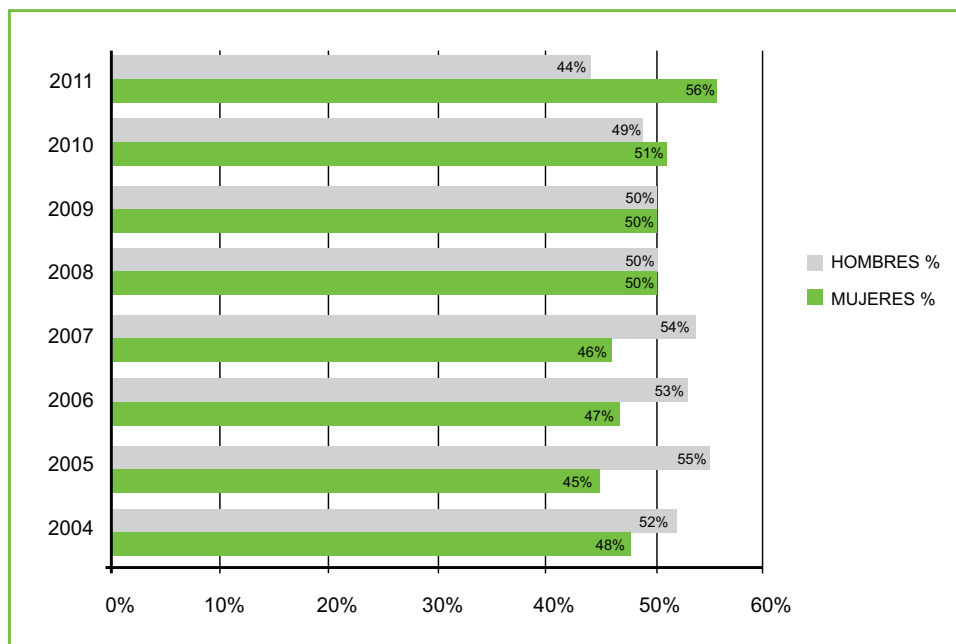
ANEXO 2. GRÁFICAS

Gráfica 1
Porcentaje de población beneficiaria de acceso a la tierra, según género



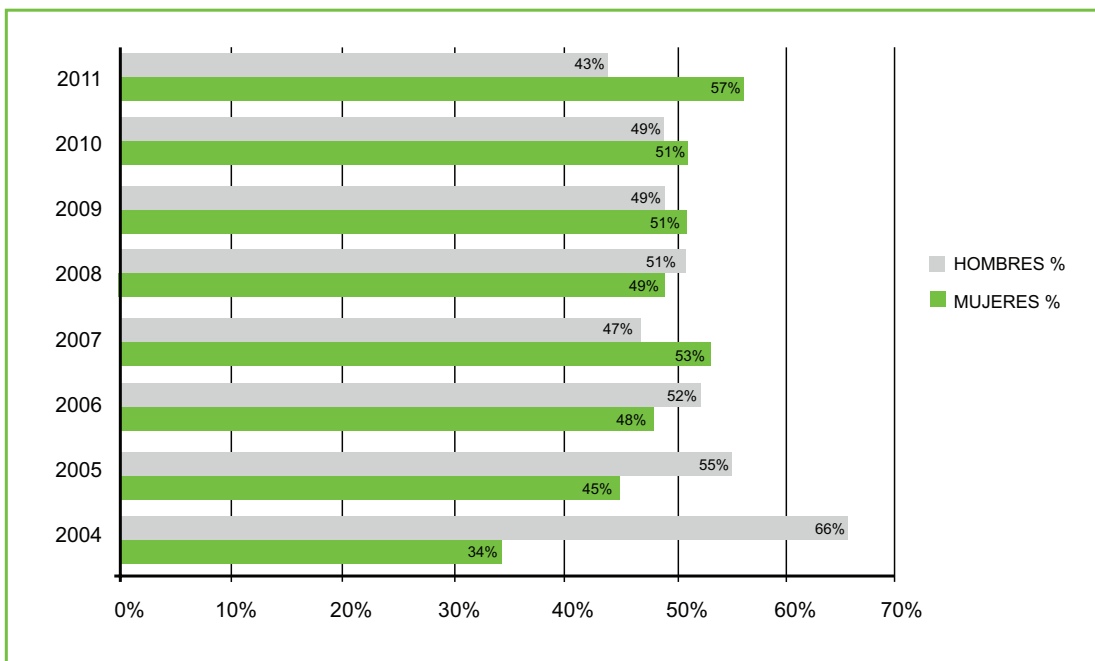
Fuente: Fontierra

Gráfica 2
Porcentaje de escrituras entregadas en el programa de regularización, según género



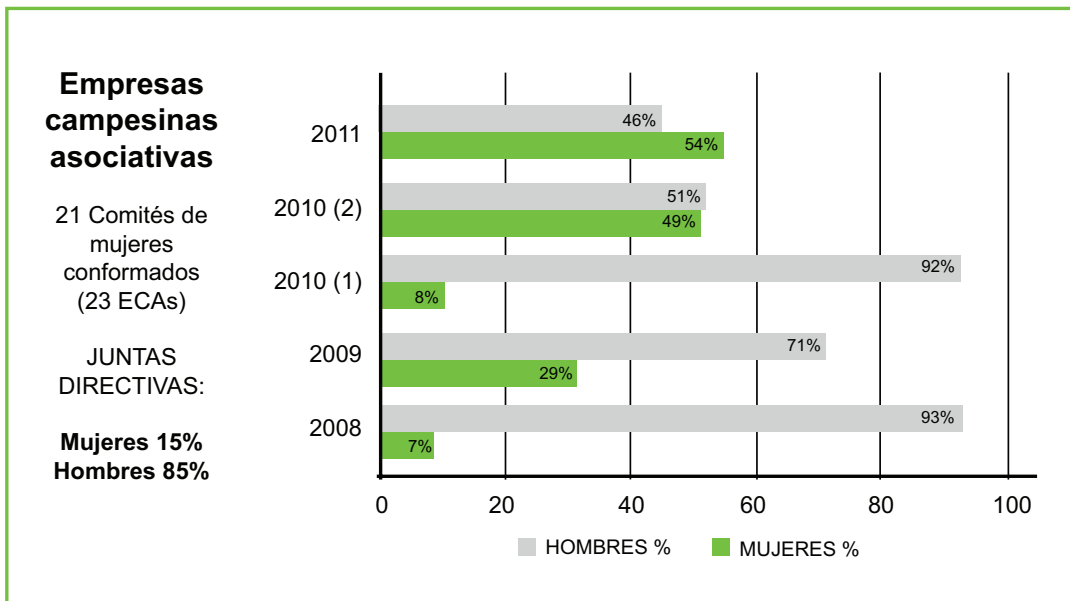
Fuente: Fontierra

Gráfica 3
Porcentaje de créditos otorgados programa de arrendamientos, según género



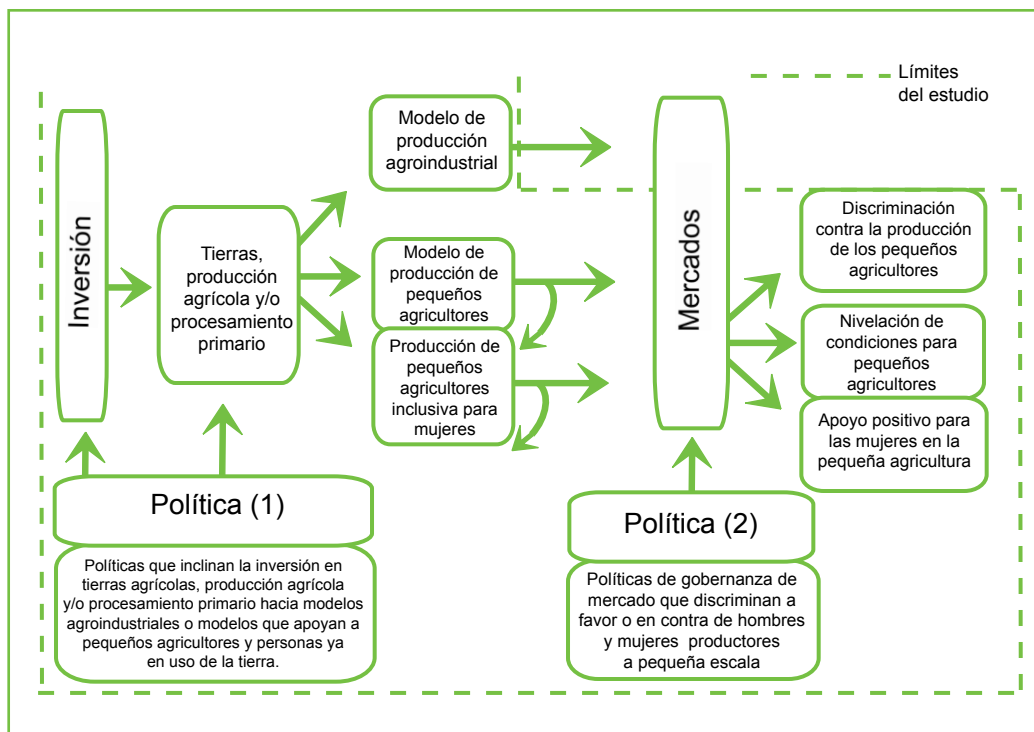
Fuente: Fontierra

Gráfica 4



Fuente: Fontierra

Gráfica 5
Límites del estudio



ANEXO 3. CASO DE VENTA DE TIERRAS

(Fuente: Hurtado, 2008)

El caso de la finca San Román

La finca se encuentra en Petén y tiene una extensión de casi 90,000 hectáreas y fue ocupada durante el conflicto armado por población q'eqchi' desplazada del departamento de Alta Verapaz. En total la finca fue habitada por 34 comunidades, 14 de las cuales luego de la firma de la paz en 1996 iniciaron los trámites para legalizar la posesión de la tierra.

En 2001 la finca fue adjudicada por el FONTIERRAS a través de escrituras de propiedad individual a 2,113 familias. Poco tiempo después inició un intenso proceso de compra y venta de parcelas, de hecho los compradores acudían a los actos de entrega de las escrituras para ofrecer dinero a cambio de dichos documentos. La liberación de la tutela del Estado sobre las tierras adjudicadas y la entrega de títulos individuales favoreció la venta. A junio de 2008 se estimaba que el 60% de la finca había sido comprada por empresas productoras de palma africana.

Porcentaje de tierra vendida comunidades de finca San Román	
Comunidad	% tierra vendida
La Torre	100
El Rosalito	100
El Arenal	98
El Porvenir I	98
San Rafael	80
Las Pozas	75
Las Camelias	45
San Fernando	35

Fuente: Hurtado, 2008

El caso de parcelamiento Fray Bartolomé Las Casas

La empresa Palmas del Polochic/INDESA al alcanzar la meta de 6,000 hectáreas en los municipios de El Estor y Panzós, en los departamentos de Izabal y Alta Verapaz, decidió expandir las plantaciones al municipio de Fray Bartolomé Las Casas. El lugar presenta condiciones climáticas adecuadas para el cultivo de palma africana y está comunicado por carretera con el principal puerto del Atlántico de Guatemala.

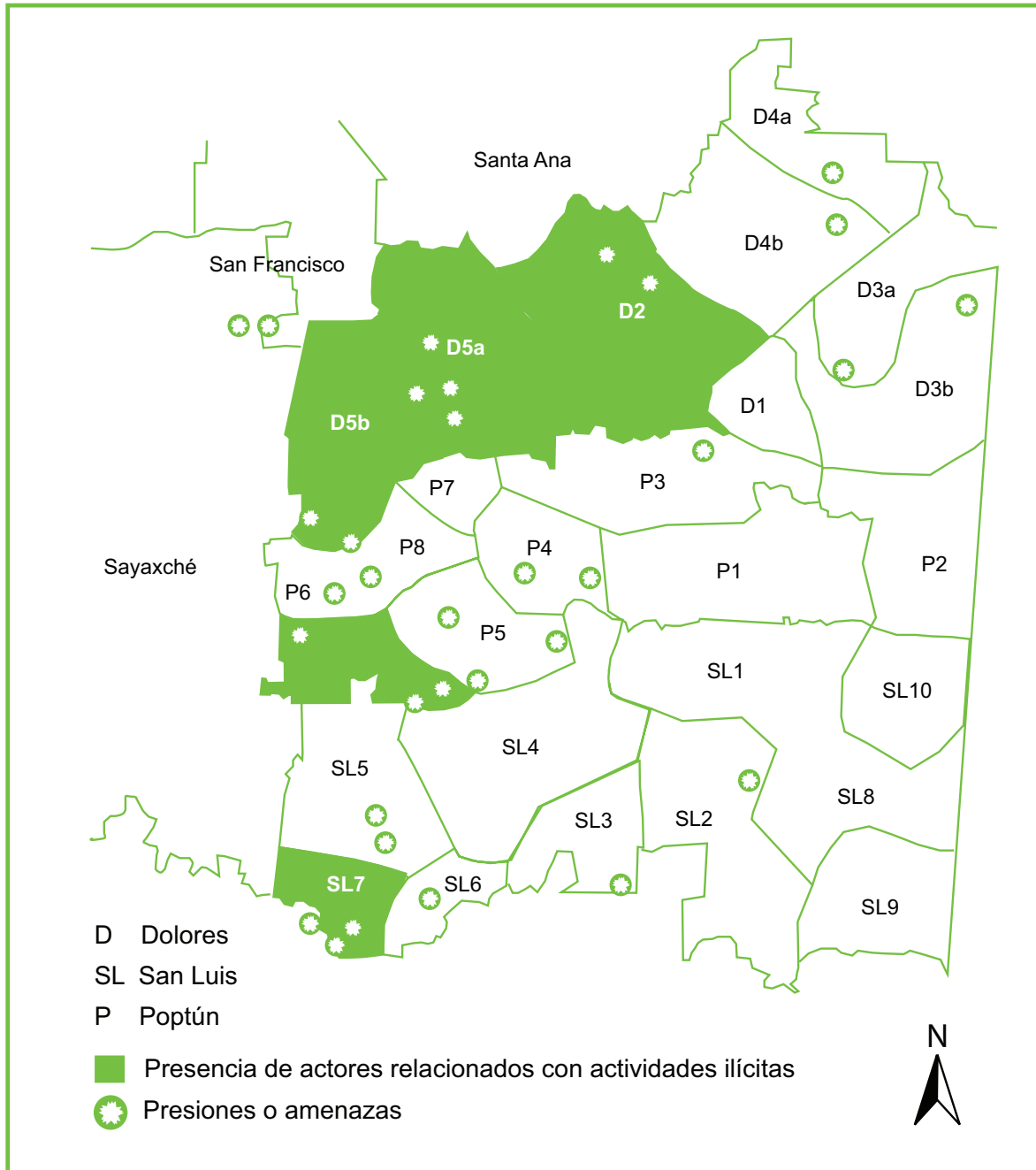
La empresa propuso en un inicio la compra de parcelas a los propietarios, pero ellos rechazaron la propuesta. En consecuencia, la empresa propuso la alternativa de arrendamiento por 25 años, bajo tres modalidades. La mayoría de propietarios de parcelas entre 22.5 y 45 hectáreas prefirieron la opción uno que consiste en arrendamiento a 25 años plazo, con pago de renta de Q.150.0

por hectárea al año, lo cual genera ingresos por hora mayores o iguales a los obtenidos con la producción propia, aspecto que resulta atractivo a los pequeños productores agrícolas.

La falta de certeza jurídica sobre algunas parcelas no es obstáculo para la compra. Mientras se realice el trámite de legalización, la empresa y el propietario firman un contrato de promesa de compra-venta. La empresa entrega un anticipo de Q.25,000.00 al propietario, quien se compromete a concluir el trámite de legalización y entregar la parcela en tres años. En caso de incumplimiento por parte del propietario, él debe reintegrar el doble de lo recibido a la empresa. Al mes de junio de 2008, la empresa PADESA ya había completado su meta para el año con 2,500 hectáreas negociadas y en proceso de siembra en los municipios de Chisec, Fray Bartolomé Las Casas y Chahal. A esa fecha 6% de las tierras obtenidas eran compradas, 52% arrendadas y 42% estaban sembradas por propietarios independientes, con contrato para entregar el producto a PADESA.

ANEXO 4. MAPAS

Mapa 1
Amenazas y presiones sobre propietarios de tierras
en Dolores, San Luis y Poptún, departamento de Petén



Fuente: MAGA

ANEXO 5. CASOS DE PEQUEÑOS PRODUCTORES AGRÍCOLAS

(Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas)

FRUTESA

FRUTESA ha trabajado durante más de dos décadas con pequeños agricultores organizados en asociaciones, comités y cooperativas, suscribiendo contratos de siembra y compra-venta, ofreciendo financiamiento parcial de semilla, insumos agrícolas, asistencia técnica y capacitación en los diferentes cultivos y colaboración en desarrollo organizativo y administrativo de dichos grupos. FRUTESA tiene en la actualidad relaciones contractuales estables con más de 350 agricultores los cuales están establecidos en el altiplano guatemalteco, mayormente en Sacatepéquez y Chimaltenango.

FRUTESA firma contratos con los agricultores por cada etapa de siembra, al principio de cada temporada. El contrato especifica quién va a sembrar, qué va a sembrar cuándo y dónde se realizará la siembra. El contrato también especifica la calidad que debe tener el producto y para que los agricultores la logren, le dan asistencia técnica, capacitaciones, supervisiones, por parte de personal profesional de FRUTESA con el apoyo de instituciones y empresas especializadas en el manejo integral de cultivos, manejo seguro de agro-insumos, cuidado y conservación del ambiente. FRUTESA, ha trabajado de la mano con varias instituciones para poder lograr que sus agricultores alcancen buenas rentabilidades y un progreso para sus familias y en su comunidad. Durante casi 30 años FRUTESA ha mantenido buenas relaciones con los agricultores del altiplano, especialmente por ser una empresa que cumple a los pagos y compromisos.

AGRISEM

La Asociación de agricultores integral el sembrador (AGRISEM) constituye un caso extraordinario de organización de pequeños agricultores. Tiene alrededor de 400 asociados, distribuidos en forma casi equitativa entre hombres y mujeres. AGRISEM ha dejado de ser una asociación de productores para convertirse en cooperativa. Desde sus inicios la asociación gestionó apoyo del gobierno para construir infraestructura, consistente en canales de riego, y de la entidad privada Agexport, para acceder al mercado internacional. Esta relación lo vincula con la Fundación Agil que le provee capacitación en buenas prácticas agrícolas y le apoya para construir un centro de acopio, el cual fue construido y entregado por el gobierno en el mes de abril del presente año. La exportación de hortalizas la inició AGRISEM a través de la Cooperativa cuatro pinos. En la actualidad AGRISEM exporta en forma directa el 60% de la producción y vende el restante 40% a agro exportadores. AGRISEM considera que es importante contar con información de mercado para realizar ventas directas a compradores en Estados Unidos, para lo cual hay que cumplir con requisitos de volumen, calidad, inocuidad, certificaciones y buenas prácticas agrícolas.

PROSOL

PROSOL es una institución que apoya encadenamientos productivos de hortalizas en el departamento de Sololá, tanto para el mercado internacional como para el mercado nacional. Los productores para exportaciones disfrutan de un mercado seguro, a través de contratos con agro exportadoras, en tanto que los productores para el mercado local asumen el riesgo de

mercado. Los productores de exportación son arveja, ejote francés, brócoli, mini vegetales y col de bruselas. Las hortalizas para el mercado local son papa, cebolla y zanahoria. PROSOL apoya a los productores con créditos sin intereses para la compra de insumos y con trámites para formalizar contratos con agro exportadoras. PROSOL considera que existen problemas de organización en lo que se respecta a fidelidad, los asociados reciben insumos y luego prefieren vender la producción a “coyotes” en vez de la asociación de productores. Los productores carecen de un manejo técnico de los cultivos, la fertilización la realizan según recomendaciones de los vendedores de fertilizantes y no con base en análisis de suelo, servicio que debiera ser dado por el MAGA pero que no lo brinda. Los productores no tienen un control sistemático de los costos y carecen de asistencia técnica de producción. La calidad de los productos con frecuencia no cumple los requisitos de los agro exportadores ocasionando rechazos de producto. La participación de las mujeres en el encadenamiento productivo ocurre más en la fase de cosecha debido a la alta demanda que genera. La participación de las mujeres en otras fases de la cadena productiva, en especial la comercialización, se ve dificultada por la cultura machista que existe en la zona. Los socios de las organizaciones de productores son en su mayoría hombres, porque ellos tienen la propiedad de la tierra. Los desafíos que enfrentan los pequeños productores son baja escolaridad que dificulta la tecnificación, falta de caminos y carreteras para transportar la producción al mercado, falta de sistemas de riego y de financiamiento.

AGRADECIMIENTOS

Este documento ha sido escrito por Guillermo Díaz, del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES) de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala y coordinado desde Oxfam por Celeste Molina y Alma Olivet.

Oxfam agradece la colaboración del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y de las organizaciones que integran la campaña CRECE - Vamos al Grano por la información proporcionada para la producción de este material.

Los informes de investigación de Oxfam se elaboran con la finalidad de compartir resultados de investigación, contribuir al debate público y suscitar comentarios sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente las políticas de Oxfam. Las opiniones expresadas son las del autor y no necesariamente las de Oxfam.

Para más información o para aportar comentarios sobre este documento, envíe un correo electrónico a: info@oxfam.org.gt

© Oxfam International, diciembre de 2012

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan conjuntamente en 92 países para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y la injusticia: www.oxfam.org/es

IIED

El Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo (IIED) es una de las principales organizaciones mundiales de investigación sobre políticas en el campo del desarrollo sostenible. Trabajando en colaboración con una amplia red de asociados, el IIED aborda algunos de los problemas más importantes de nuestros días: desde el cambio climático y las ciudades hasta la presión sobre los recursos naturales y las fuerzas que configuran los mercados globales.
www.iied.org

La Configuración de Mercados Sostenibles (Shaping Sustainable Markets) es el proyecto emblemático de investigación del Grupo de Mercados Sostenibles del IIED.
<http://shapingsustainablemarkets.iied.org>

Oxfam en Guatemala
13 avenida 15-26, zona 10
Tels: (502) 2205-5250
Fax: (502) 2205-5251



Este proyecto es financiado por la Unión Europea.

Las opiniones expresadas en esta publicación no necesariamente reflejan las de la Unión Europea.

