

## **1. Acceso a la Tierra**

---

### **1.1 Introducción**

El sistema de la tenencia de la tierra en Guatemala es complejo, por las diferentes modalidades de tenencia, y es extremadamente desigual (CONAMPRO, 1996). La distribución de tierra es más desigual que en otros países de la región. Más de la mitad de la población vive en el campo y trabaja en la agricultura, sin embargo el acceso a la tierra para esta población rural es limitado. La gran mayoría de la población rural consiste de campesinos con micro-fincas y minifundios, mientras que más de un tercera parte de la población económicamente activa rural no tiene ningún acceso a tierra cultivable. Hay grandes plantaciones en las regiones más fértiles donde se cultivan los productos tradicionales de exportación, café, caña de azúcar, banano, algodón; y hay fincas grandes con ganadería extensiva en tierras de vocación agrícola. Menos de una quinta parte de las fincas pueden definirse como fincas familiares, que permiten una producción, principalmente de granos básicos, un empleo productivo, y un ingreso suficiente para sostener una familia rural.

Los datos, bastante desactualizados, ya que se refieren al último censo agropecuario de 1979, sobre la estructura agraria indican que de las 605.000 fincas censadas con un área en fincas de unas 4.100.000 hectáreas:

- un 60 por ciento tenía menos de 1.4 has de extensión y representaba un 4 por ciento de la superficie cultivable;
- un 21 por ciento tenía de entre 1.4 y 3.5 has y representaba un 6 por ciento de la superficie de tierras cultivables;
- un 17 por ciento tenía de entre 3.5 y 44.8 has, representando un 23 por ciento de la superficie cultivable;
- un 2 por ciento de las fincas con más de 44.8 has de extensión representaba el 67 por ciento de la superficie cultivable.

No es solamente muy desigual la distribución de las tierras, sino también es muy deficiente la seguridad de la tenencia. Gran parte de los pequeños productores no tiene el título de la propiedad de su tierra legalizado, y esta situación genera muchos conflictos y confrontaciones sobre las tierras. El catastro rural y los registros de títulos de la propiedad rural son muy deficientes, y en muchas regiones inexistentes.

### **1.2 La organización institucional**

El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) fue creado en 1962 para atender la problemática de la distribución desigual de la tierra. La base legal del INTA la conforma el Decreto 1551 de 1956, Ley de Transformación Agraria, aún vigente. La Constitución de 1945 tenía el concepto de la función social de la propiedad de la tierra, lo que abrió la posibilidad

legal de expropiar tierras con fines de reforma agraria. La Constitución de 1956 eliminó este concepto de la función social de la propiedad, cerrando las posibilidades de una reforma agraria real. El Decreto 1551, y sus enmiendas define los tipos de tierras privadas que están sujetas a adquisición por parte del gobierno para su distribución posterior. Si bien el Decreto 1551 autoriza a expropiar tierras ociosas, en la Constitución y en el decreto mismo existen las limitaciones para que esto no se puede llevar a cabo en la práctica.

Uno de las modificaciones que se hicieron al Decreto 1551 fue quitarle al INTA sus facultades en materia de distribución de tierras en el departamento del Petén y otorgárselas a la Empresa de Fomento y Desarrollo de el Petén, FYDEP (Decreto 266 de 1964). Ya que la compra de tierras es uno de los pocos instrumentos que el estado ha querido aplicar, se estableció en los años 80 un mecanismo para agilizar las compra de tierras, lo que en 1992 fue reemplazado por el Fondo Nacional de Tierras, FONATIERRA, que comenzó a operar en 1993. Su propósito es asistir la reforma agraria por medio de asistencia técnica y crédito, y a través de la compra-venta de tierra. Trabaja con el INTA, bajo la dirección del MAGA.

La Fundación de Centavo es una fundación privada que compra fincas para su posterior adjudicación a campesinos pobres.

### **1.3 Tendencias en la oferta de servicios**

El origen de la estructura agraria desigual se encuentra en la historia colonial del país, en que los conquistadores ganaron el control de vastas extensiones de tierra, con una población de indígenas trabajando bajo condiciones feudales. Los ladinos también fueron excluidos del acceso a las buenas tierras, por lo que se establecieron en las partes más accesibles del interior del país, en tierras menos productivas, en las rutas comerciales y en las cercanías de los pueblos indígenas. La reforma liberal de 1871 - que buscó crear un sector agrícola capitalista - también contribuyó a la formación del complejo latifundio-minifundio, creándose grandes haciendas cafetaleras. La tenencia de la tierra desigual es entonces un problema de profundas raíces históricas y socioeconómicas. Esta constante de expropiación, de despojo de las tierras de la población indígena, con base en legislaciones favorables a determinados grupos, métodos represivos, la impunidad y la corrupción, ha continuado en todo el siglo veinte. De la misma manera han continuado los conflictos, las protestas, las confrontaciones y la resistencia de la población campesina e indígena afectada.

En los años 1952-1954 bajo el gobierno del presidente Arbenz se llevó a cabo una reforma agraria para corregir la concentración de la tierra en manos de un pequeño grupo, y para devolver la función social a la propiedad. Se estableció la expropiación y la nacionalización de las tierras afectadas por la reforma agraria. Y el estado concedía a los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas el usufructo vitalicio o el arrendamiento por un plazo de 5 a 25 años de estas tierras. En los dos años de esta reforma agraria se repartieron 1.555 fincas de particulares y del estado, por un total de 875.000 has, beneficiándose más de 138.000 campesinos (P&S, 1987:40).

Cuando en 1954 terminó la apertura democrática que se había vivido desde mediados de los años 40, la Junta del Gobierno de la contrarrevolución revertió la reforma agraria de Arbenz, devolviendo 95% de las tierras expropiadas a los dueños particulares anteriores. Esta junta

reemplazó la reforma agraria por un programa de distribución de tierras nacionales y de colonización. Aunque el discurso también incluyó la distribución de tierras ociosas, muy poco se realizó por los procedimientos complicados, y por la falta de voluntad. Posterior a la anulación de la legislación de Arbenz en materia de reforma agraria (el Decreto 900) fueron creadas las Zonas de Desarrollo Agrario, principalmente en la Costa Sur del país, beneficiándose a unas 40.000 familias (1955 - 1969).

En 1962, en el contexto de un mayor interés continental por corregir las estructuras agrarias desiguales en América Latina, se estableció el Instituto de Transformación Agraria - el INTA -, aunque no se intensificó la reforma agraria. La transformación agraria no afectó a muchas tierras de propiedad privada. El énfasis ha sido como anteriormente en la colonización y el asentamiento en tierras nacionales. Como a finales de los años 60 se habían agotado las posibilidades en el Sur del país, se comenzó un proceso de colonización hacia las tierras bajas de la Franja Transversal del Norte, FTN. El INTA también inició un programa de compra-venta de tierra, programa que se amplió en 1993 con FONATIERRA.

En el período de 1962 a 1994 INTA ha distribuido 910.578 has de tierra entre 112.731 beneficiarios, un promedio de 8.1 has por adjudicatario (ASIES, 1995:12). A estas cifras debe sumarse las 27 fincas con una superficie de 6.942 has, distribuidas en 9 departamentos, entregadas por la Fundación del Centavo a 1.603 familias, un promedio de 4.3 has por familia.

Con los recursos de FONATIERRA hasta 1994 se han beneficiado a 2.540 familias con 9.072 has. En 1993 el gobierno asignó a este fondo Q.63 millones, suma que bajó a Q.14 millones en 1994, y fue de Q24.5 millones en 1995. La Empresa FYDEP en el Petén distribuyó desde 1959 hasta 1987 1.980.000 has de tierra a 39.000 beneficiarios. El escape que tuvieron miles de campesinos sin tierra, migrando hacia el Petén, explica en parte el que la situación agraria no ha explotado en el resto del país.

En los años 80 aumentó la presión campesina para obtener acceso a la tierra, pero a la vez se intensificó la represión violenta de estos movimientos. Aunque el establecimiento de mecanismos de financiación de compra de tierra sugirió una política de compra y redistribución de tierras, y de asistencia técnica y crediticia a los parceleros, en la práctica han faltado los fondos y la voluntad real para dar respuesta a las grandes demandas campesinas. Solamente se ha utilizado este mecanismo para resolver problemas que ya escalaron en tomas de tierra.

Los acuerdos sobre el retorno desde México de los refugiados del conflicto armado interno han forzado al estado a buscar tierras para asentar a los retornados. El Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ, y FONATIERRA financian las compras de tierras para estos programas. Con motivo del retorno la Unidad de Tierras que se creó entre CEAR, ACNUR, INTA y los representantes de los refugiados estimó la disponibilidad de tierras en los departamentos de donde son originarios la población refugiada y desplazada. Esta Unidad detectó en "la zona paz" unas 200.000 has entre tierras nacionales, privadas y baldías, suficiente para asentar unas 7.500 familias. De las 5.397 familias repatriadas de 1986 a junio de 1995, han sido beneficiadas 2.081 en 14 comunidades con la entrega de 48.116 has de tierra (CEAR).

El asentamiento de estas familias retornadas es prioritario en las políticas de tierras. Sin embargo, las demandas de la población campesina sin tierra o con poca tierra están latentes y

se expresan en los programas de sus organizaciones, y en las invasiones de fincas que se dan continuamente.

#### **1.4 La demanda insatisfecha**

Por el lado de las necesidades de tierra para distribución, éstas pueden estimarse desde dos perspectivas (ASIES, 1995:12). Una es la demanda aparente de acuerdo con las solicitudes formales existentes en las instituciones (INTA, FONATIERRA, CEAR), más la derivada de los conflictos agrarios. Esta demanda aparente puede estimarse en unas 50.000 familias. La otra perspectiva sería la de la implementación de una reforma agraria en que se otorgara tierras a los que no la tienen actualmente - 309.000 trabajadores rurales - y a los minifundistas poseedores de fincas menores de 0.7 has - unas 167.000 familias. La demanda insatisfecha entonces puede tener un rango que va desde un mínimo de 50.000 a un máximo de 476.000 familias. Partiendo de una superficie mínima por familia de 3.5 has, se requiere de entre 175.000 a 1.666.000 has de tierra. Es claro que esta cantidad de tierra no se puede conseguir sólo por la vía de compra de la tierra, ya que compras de estas cantidades causarían altas tasas de inflación, y además elevarían mucho los precios de la tierra. En este caso sería menester subsidiar los beneficiarios para permitir una explotación rentable de las fincas adquiridas.

## **2. Infraestructura**

---

El macrosector infraestructura está conformado por los sectores, comunicaciones, transportes, obras públicas, energético y productivo agropecuario. Desde sus orígenes el Estado ha tenido una participación mayoritaria en la inversión, construcción y mantenimiento de la infraestructura existente.

En el contexto del desarrollo rural, la infraestructura de riego y drenaje y la agroindustria en el sector productivo agropecuario y los caminos rurales en el sector comunicaciones, constituyen elementos "clave" para el incremento de la producción y diversificación agropecuaria y su acceso al mercado.

### **2.1 La Organización Institucional**

#### **2.1.1 Riego y Drenaje**

La Dirección Técnica de Riego y Avenamiento -DIRYA-, en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, es la Unidad Técnica-Administrativa que dentro del Gobierno tiene la responsabilidad de los subsectores riego y drenaje, así como del manejo y control del agua a nivel nacional.

En este subsector existe participación del Estado, a través del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación con la operación y mantenimiento de las unidades de riego y el Proyecto de Miniriego con el diseño y asesoría en la construcción de pequeños sistemas financiados por BANDESA. El sector privado agroexportador de productos tradicionales y no

tradicionales, al igual que otras organizaciones no gubernamentales contratan los servicios de diseño y construcción en el mercado de servicios especializados. Por su parte las empresas proveedoras de materiales y equipos de riego ofrecen el servicio de diseño y asesoría de construcción a través de la venta de sus productos.

### ***2.1.2 Transformación o Agroindustria***

El sector privado para consumo nacional o exportación, ha realizado las inversiones de construcción y operación de infraestructura industrial agropecuaria. La infraestructura varía en tipo y magnitud desde pequeñas plantas de acondicionamiento y embalaje de productos en fresco hasta industrias automatizadas de productos envasados de consumo final.

En el subsector existe participación de pequeños productores organizados en cooperativas, organizaciones no gubernamentales, agroindustriales nacionales y transnacionales, que operan a nivel individual o como miembros asociados a la Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales -GEXPRONT-

### ***2.1.3 Caminos Rurales***

El Programa de Caminos Rurales de la Dirección General de Caminos en el Ministerio de Comunicaciones, Transportes y Obras Públicas, ha tenido la responsabilidad estatal de la construcción y mantenimiento de caminos rurales, mediante financiamientos de la AID, KFW y el Gobierno.

Los Fondos Nacionales para la Paz -FONAPAZ- y de Inversión Social -FIS-, financian construcción de caminos rurales mediante la contratación de servicios del sector privado. Así también, los proyectos Desarrollo Regional de las Verapaces con financiamiento de la GTZ, Plan Piloto Trifinio con financiamiento de la UE, construyen caminos rurales con la misma modalidad de los Fondos Nacionales. Por su parte los Proyectos de Desarrollo Rural Zacapa-Chiquimula y Cuchumatanes, con financiamiento de la Organización de Países Exportadores de Petróleo -OPEP-, Programa Mundial de Alimentos -PMA- Y Gobierno de Guatemala, realizan construcción y mantenimiento de caminos rurales.

## **2.2 Tendencias en la oferta de servicios**

### ***2.2.1 Riego y Drenaje***

De acuerdo a las cifras identificadas en la primera fase del Plan Maestro de Riego y Drenaje (MAGA, 1992), en Guatemala de un total aproximado de 2,500,000 hectáreas de tierra con vocación agrícola, alrededor de 1,296,000 hectáreas son susceptibles de regarse, de las cuales 75,000 son aprovechadas bajo riego e incluyen los sistemas construidos por el sector privado y por el Estado. Con relación a las zonas identificadas con problemas de inundación permanente o temporal, se estima que existen alrededor de 210,000 hectáreas, de las cuales son susceptibles de recuperar unas 100,000 hectáreas.

La tendencia en la oferta de servicios se enmarcan en las cuatro estrategias del Plan de Acción del Plan Maestro de Riego y Drenaje del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación:

- Reorganización institucional del subsector Riego y Drenaje: Unificación en una sola unidad dentro de la Dirección General de Servicios Agrícolas -DIGESA-, la responsabilidad de conducción del proceso y su relación con otros sectores e instituciones.
- Apoyo a la producción agrícola en procesos existentes: Modernizando la agricultura en las áreas que cuentan con sistemas de riego para hacer un uso eficiente del agua mediante la concentración de servicios especializados del MAGA, aprovechando la capacidad instalada a nivel regional e impulsando nuevos modelos de prestación de servicios privados.
- Gestión y ejecución inmediata de Proyectos: Se proseguirá impulsando el programa de miniriego, aprovechamiento de agua subterránea, pequeños embalses. En la incorporación de nuevas áreas a la producción, se dará énfasis al inicio de la recuperación de tierras mediante el control de las inundaciones y drenaje agrícola, a la implementación de nuevas áreas con sistemas de riego de pequeña escala, actuando el Gobierno como promotor y facilitador de la participación de beneficiarios en el proceso de formulación, diseño, ejecución y administración de los sistemas, propiciando la participación de Organismos no Gubernamentales, Sector Privado y Organismos de Cooperación Internacional en la asistencia técnica y financiera.
- Transferencia y rehabilitación de las unidades de riego estatales: Transferencia de la administración, operación y mantenimiento de dichas unidades a los usuarios, con el apoyo necesario para su organización y modernización en la operación de los sistemas y el uso de técnicas para el manejo eficiente del agua a nivel parcelario. En las futuras inversiones gubernamentales o de donantes externos, en sistemas de riego ó drenaje, se requerirá que los usuarios tengan la propiedad y asuman la administración de los mismos.

### ***2.2.2 Transformación y Agroindustria***

La infraestructura de la transformación e industria agropecuaria continua mostrando tendencias crecientes en número y capacidad. Aun cuando no se cuenta con datos cuantitativos de lo indicado, las cifras publicada en la revista Guatemala en Números (Revista Crónica, 1996), demuestran que los productos no tracionales se incrementaron de un valor de US\$ 163.4 millones en 1984 a US\$ 371.0 en 1994 en las exportaciones fuera de Centroamérica. En las áreas de concentración, los Proyectos Cuchumatanes y PROZACHI, apoyan a organizaciones de pequeños productores mediante asistencia técnica y crediticia para la construcción de infraestructura de transformación y agroindustria como molinos de trigo, productos lácteos, minirriegos y beneficios de café.

Por su parte la GEXPRONT, recientemente ha iniciado una serie de eventos regionales de exposición de productos locales, poniendo en contacto a productores y agroexportadores.

### **2.2.3 Caminos Rurales**

De acuerdo a la publicación Estadísticas de Transporte en Guatemala (Ministerio de Obras Públicas y Transportes, 1994), la longitud de caminos rurales se incrementó de 1,374 kilómetros en 1986 a 3,814.9 kilómetros a 1994, lo cual representa el 27.5 de la longitud de la red vial nacional (13,851.9 kms). Hasta 1995 el Programa de Caminos Rurales de la Dirección General de Caminos, construyó y dio mantenimiento a 2,300 kms a nivel nacional, de los cuales 140 corresponden al departamento de Huehuetenango y 99 a los departamentos de Chiquimula, Zacapa e Izabal.

La oferta actual de los servicios tiende a trasladar el manejo, administración y financiamiento de los servicios de los programas, proyectos y fondos estatales a los gobiernos locales y organizaciones de pobladores rurales, para el mantenimiento de la red existente y la construcción de nuevos caminos rurales para lo cual el Estado deberá considerar su papel de subsidiaria en la población rural pobre.

### **2.2.4 La demanda insatisfecha**

La publicación Estadísticas de Transporte en Guatemala (Ibid). Reporta las densidades de 0.17 kilómetros por 100 habitantes t 12.7 kms por 100 kilómetros cuadrados en el país. Estos datos son aun más reveladores de la demanda ya que a nivel rural existen 3.5 kms de longitud de caminos rurales por 100 kilómetros cuadrados de área y 0.08 kms de longitud de caminos rurales por 100 habitantes o pobladores rurales.

De acuerdo a información obtenida en el Programa de Caminos Rurales, anualmente mantuvieron una demanda priorizada de proyectos que llegó hasta 2,848 kms en 1996, de los cuales únicamente lograron cubrir 200 a 250 kms por año.

Por su parte los proyectos Cuchumatanes y PROZACHI, informan que el servicio de caminos rurales es demandado por la mayor parte de comunidades incomunicadas, inclusive por aquellas en donde no se prestan los otros servicios que ofertan los proyectos.

## **3. Acceso al Financiamiento Rural (Ahorro y Crédito)**\_\_\_\_\_

Las necesidades de apoyo financiero en el sector rural se concentran principalmente en la actividad agropecuaria y directamente relacionadas con el carácter cíclico y con los riesgos que caracterizan los ingresos y gastos de la misma. En un caso típico, un pequeño productor cuenta con ingresos y liquidez en la época de cosecha y marcadas necesidades de financiamiento en las épocas de labor intensiva y utilización de insumos; por lo cual su principal demanda de servicios financieros está en el crédito y el ahorro oportuno en tiempo y espacio para reducir sus costos.

### **3.1 La Organización Institucional**

La organización del sistema financiero rural está conformado por:

- a) El sistema financiero formal, integrado por los bancos del sistema y sociedades financieras;
- b) El sector semi-formal, compuesto por las cooperativas, organizaciones no gubernamentales y las empresas agroexportadoras; y
- c) El sector informal, conformado por prestamistas y grupos informales de ahorro y crédito.

### **3.2 Tendencia en la oferta de los servicios**

#### **3.2.1 Movilización de ahorros**

La movilización de ahorros del área rural se realiza a través de los bancos del sistema, que incluye la banca estatal y las cooperativas de ahorro y crédito.

La creciente y agresiva penetración de la banca privada en la captación de recursos y la mayor eficiencia en el funcionamiento de algunas cooperativas de ahorro y crédito, permiten prever en el corto plazo una mayor competencia en el mercado de captaciones rural.

##### **3.2.1.1 Bancos Privados**

De acuerdo a las cifras de la Superintendencia de Bancos en abril de 1996 (Boletín Mensual de Estadísticas del Sistema Financiero), los bancos comerciales privados captaron el 94% (Q.12,169,793 miles) del total de ahorros movilizados a través del sistema bancario nacional, mientras que los bancos estatales alcanzaron únicamente el 6% de estos.

Los depósitos de ahorro constituyen el principal instrumento de captación de los bancos. Los depósitos a la vista no son remunerados y los depósitos a plazo recientemente están teniendo cierta presencia en la estructura de captación de los bancos.

Los bancos privados han ido participando con mayor empuje en la captación de ahorros en los últimos años, proyectando así futuros negocios en las distintas zonas rurales del país. Al 30 de junio de 1994, operaban 501 casas matrices, sucursales y agencias bancarias, cifra que se ha incrementado a 714 a abril de 1996, lo cual significa un incremento anual del 30%. Actualmente el 95% de éstas se ubican fuera de la región metropolitana(Ibid).

##### **3.2.1.2 Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-**

Dentro de la banca estatal, el banco con mayor participación en la captación de ahorros en el área rural, es el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-. Sin embargo, esta participación disminuyó del 2.4% del total de depósitos captados por el sistema bancario al 30 de junio de 1991, al 2.1% al 31 de diciembre de 1991 y al 1.9% al 30 de junio de 1994



(Estudio Comparativo de los Sistemas de Financiamiento Rural. Banco Mundial. Ruta III, 1994); y para el 30 de abril de 1996 (Ibid).

Se reporta un incremento al 2.4% equivalente a Q.311,940,000.00.

El incremento de la captación de ahorro durante el último período, se debe principalmente a: la apertura del servicio de ahorro en las sub-agencias existentes y a la apertura de nuevas sub-agencias.

### 3.2.1.3 Cooperativas de ahorro y crédito

Las cooperativas ofrecen servicios de captación en forma de aportaciones de capital y depósitos de ahorro y a plazo. Estos servicios se ven incentivados por la posibilidad de recibir créditos vinculados con las aportaciones y depósitos.

La Federación de Cooperativas de Ahorro y Crédito -FENACOAC-, trabaja con 39 cooperativas de ahorro y crédito del sistema, distribuidas a nivel nacional. El comportamiento de sus depósitos ha sido de Q 7.2 millones en 1990 a Q 44.7 millones en 1994 (Ibid). Lo que representa una tasa de crecimiento del 21% anual. Los depósitos de las cooperativas afiliadas a FENACOAC también muestran una tendencia creciente; por ejemplo, las dos cooperativas afiliadas en el área de concentración de Zacapa y Chiquimula alcanzaron un total de Q 40.8 millones en 1995.

### 3.2.2 *Colocaciones de préstamos*

La colocación de recursos en las áreas rurales muestra una estructura diferente a la de captación de ahorros, en donde predomina el sector bancario privado. En la colocación de recursos, los principales actores se ubican tanto en el sistema financiero a través del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-, como en los sectores semi-formal e informal.

Los bancos privados y las financieras atienden a los grandes productores y el mercado del financiamiento a los pequeños productores se reparte entre BANDESA, cooperativas, empresas agro-exportadoras, organizaciones no gubernamentales y los prestamistas.

Aunque no se espera que la banca privada vaya a colocar masivamente en los pequeños productores o que las cooperativas vayan a ampliar espectacularmente la cantidad de recursos prestables, es seguro que se presente una mayor competencia por los productores medianos y pequeños en los sectores rurales más dinámicos y que esta competencia redunde en mejores condiciones en la actividad crediticia.

#### 3.2.2.1 Bancos privados y financieras

Según cifras de la Superintendencia de Bancos, en 1993 (Estudio Comparativo de los Sistemas de Financiamiento Rural. Banco Mundial. Ruta III. 1994), los bancos privados otorgaron el 76% del monto de préstamos concedidos por el sistema financiero, las sociedades financieras

el 18% y la banca estatal el 6%. A abril de 1996 (Ibid), la participación es de 79.6%, 16% y 5.4%, respectivamente.

La participación del sector agropecuario en el monto de préstamos concedidos por el sistema financiero ha disminuído: en 1984 los préstamos concedidos para el sector agropecuario era del orden de 19%, mientras que para 1993 esta participación era del 10% y para abril de 1996, alcanza un incremento al 11.4%.

A abril de 1996 (Ibid), los bancos privados financian el 80% de los préstamos para el sector agropecuario, las sociedades financieras el 4.5% y la banca estatal el 11.4%.

Los préstamos concedidos al sector agropecuario a través de los bancos privados han estado concentrados en:

- a) Más del 52% en tres cultivos: café, caña de azúcar y frutas.
- b) El 90% de ellos se han otorgado en el departamento de Guatemala;
- c) El 87% se concedieron a plazos menores de un año;
- d) El 47% de los préstamos otorgados tienen montos mayores a los Q.100 miles y comprenden el 94% del monto total concedido.

#### 3.2.2.2 Banco Nacional de Desarrollo Agrícola -BANDESA-

La actividad crediticia de BANDESA se atiende con dos fondos: bancario y en fideicomisos. Los fondos bancarios corresponden a los recursos provenientes de su patrimonio y de las captaciones de depósitos del público. BANDESA maneja más de 20 fideicomisos constituídos por el Estado, cada uno de los cuales cuenta con su propio reglamento y sistema de registro contable.

Los sistemas y procedimientos operativos aplicados por BANDESA para la concesión crediticia son restrictivos y conservadores, lo cual implica trámites engorrosos y lentos y altos costos de transacción para el cliente y el banco. Esta situación se demuestra con la disminución del número de préstamos concedidos durante los últimos seis años: el número de préstamos se redujo de 29,727 en 1991, a 24,414 en 1992, a 21,378 en 1993 y 19,102 en 1995 (Departamento de Estadísticas de BANDESA, 1996). Se ha estimado que BANDESA tiene una cobertura crediticia de menos del 8% de su clientela potencial.

Las características principales de la concesión crediticia con fondos bancarios son las siguientes:

- a) El 94% de los préstamos se destinan a la agricultura, 4% a la ganadería y 4.2% a la pequeña empresa y el 2.0% a otros destinos principalmente artesanía.
- b) Los principales destinos agrícolas son: alimentos básicos 27%, diversificación 5%, hortalizas 12%, otros cultivos (café) 46%, otros destinos (miniriego, artesanías) 5.6%.
- c) El 65% del monto total de préstamos corresponden a préstamos mayores de Q.10,000.

- d) El 95% de los préstamos otorgados a actividades agrícolas se concede a plazos hasta 12 meses y el 69% de préstamos ganaderos se concede a plazos mayores de 36 meses.

Las características principales de la concesión crediticia con fondos en fideicomiso son las siguientes:

- a) El 93.5% se destinan a la agricultura, el 3% a la ganadería, el 0.6% a la artesanía y 2.9% a otros destinos (especialmente artesanía).
- b) Los principales destinos agrícolas son: alimentos básicos 27%, diversificación 5%, hortalizas 12%, otros cultivos (café) 46%, otros destinos (miniriego, artesanías) 5.6%.
- c) El 47% del monto total de préstamos corresponden a préstamos menores de Q.5,000.
- d) El 91% de los préstamos otorgados a actividades agrícolas se concede a plazos hasta 12 meses, y el 61% de préstamos ganaderos se concede a plazos mayores de 36 meses.

El 95% de los préstamos concedidos con fondos bancario y en fideicomiso se otorga fuera del departamento de Guatemala a través de las agencias y sub-agencias.

### 3.2.2.3 Cooperativas de ahorro y crédito

De acuerdo con estimaciones del movimiento cooperativo, las cooperativas de ahorro y crédito participan en un 47% en los préstamos otorgados a través de los mercados rurales de crédito, mientras que los bancos privados participan en un 3%, la banca estatal en 11% y otras fuentes en un 39%.

La mayoría de asociados de cooperativas de ahorro y crédito no tienen acceso a la banca comercial. Los factores que parecen limitar el acceso al crédito son el analfabetismo (se estima que el 25% de los asociados de cooperativas son analfabetos); los altos costos de transacción (escrituración formal, evaluación del valor de activos y estados patrimoniales; y tiempo de espera para la aprobación de los préstamos).

El tamaño promedio de los préstamos se incrementa en la medida que aumenta el ingreso de los asociados, por lo que existe una concentración de préstamos entre los prestatarios de mayores ingresos del sector agrícola y comercial. La agricultura sigue representando el 17% de las carteras de las cooperativas de ahorro y crédito, concentrándose los préstamos agrícolas mayores en los cultivos comerciales y la ganadería.

Existen dos categorías de agricultores en las cooperativas: los que se dedican a la agricultura de subsistencia y los que se dedican a cultivos intensivos comerciales (frutas, hortalizas, tabaco, ajonjolí y flores).

Los agricultores tienen el tamaño promedio de préstamo más bajo (Q.963.00), el cual corresponde a la mitad del tamaño promedio de préstamo que obtienen los comerciales y empleados asalariados asociados a las cooperativas.

La demanda y el valor real de los préstamos de las cooperativas está creciendo significativamente. En 1984 se otorgaron a través de las 20 cooperativas de ahorro y crédito

que están dentro del Proyecto de Fortalecimiento Cooperativo, Q.15.1 millones y durante el período enero-septiembre de 1993 se habían otorgado Q.95.7 millones, o sea que el ritmo de crecimiento de la concesión crediticia de esas cooperativas es del orden de 23% anual.

#### 3.2.2.4 Empresas agro-exportadoras

Estas empresas representan una fuente importante de crédito, especialmente para el sector cafetalero. Su objetivo es asegurarse el suministro de café para su transformación y exportación. Para ello proporcionan dinero a los productores a través de distintos canales, siendo el más usual el crédito por medio de los beneficios de café. Estas empresas reciben a su vez financiamiento de los bancos, financieras y de sus casas matrices ubicadas en el exterior.

Los créditos son entregados en especie (fertilizantes) y una parte en efectivo. Los montos guardan estrecha relación con las cantidades estimadas de producción y del conocimiento que se tiene del productor. Los préstamos son otorgados con mucha agilidad por la relación directa que tienen los intermediarios con los productores. Por ejemplo, las 40 empresas exportadoras de café que adelantan pagos a los agricultores a cuenta de los ingresos por concepto de la venta futura de sus cosechas, manejan un volumen combinado equivalente al 35% del valor de mercado de la producción anual de café del país. Según estimaciones del documento de B. Lennon y D. Richardson, en 1992 dichos préstamos totalizaron aproximadamente Q 375.0 millones (US\$ 72.0 millones). Las tasas de interés están muy por arriba de las tasas de mercado pero las garantías reales son pocas y la aprobación es ágil (Lennon y Richardson, 1993).

En los últimos 10 años, están aplicando un sistema similar de financiamiento empresas procesadoras y exportadoras de hortalizas para sus proveedores.

#### 3.2.2.5 Prestamistas

Los prestamistas financian principalmente gastos imprevistos y actividades no apoyadas por otros intermediarios financieros. Tienen un profundo conocimiento de sus clientes por medio de una amplia red de informantes locales y del conocimiento de la economía de la zona donde operan. Consecuentemente, sus decisiones de créditos son tomadas con mucha rapidez.

Esos prestamistas se financian con recursos propios, con créditos del sistema bancario y en algunos casos con recursos captados de particulares. Cobran tasas de interés que fluctúan entre 5% y 10% mensual dependiendo del monto, garantía y plazo (mayor tasa a menor monto o mayor riesgo).

Los montos prestados son por lo general pequeños, aunque hay algunos prestamistas con capacidad para otorgar préstamos mayores. La garantía requerida depende del monto del crédito y de la confianza en el usuario. Los prestamistas reciben como garantías para préstamos mayores: terrenos en hipoteca; terrenos que son puestos a nombre del prestamista, en algunos casos con un compromiso de venta del prestamista a favor del cliente por el monto del crédito más intereses; cheques post-fechas del cliente, fianzas y avales.

La existencia de los prestamistas y el volumen de sus operaciones depende de la economía de la zona y de la presencia de otros oferentes de servicios financieros. En lugares con una economía fuerte y con escasos o deficientes servicios financieros formal o semi-formales, se encontrará un mayor número de prestamistas que en zonas pobres.

### **3.3 La demanda insatisfecha de los servicios**

Actualmente no existen datos cuantitativos sobre la demanda de los principales servicios financieros (ahorro y crédito) y su cobertura en la población rural.

Sin embargo, los datos anteriormente analizados permiten inferir que únicamente el BANDESA a través del manejo y administración de fideicomisos logra cubrir 10,531 créditos de los cuales 5,342 corresponden a los proyectos apoyados por la Cooperación Holandesa. Las cooperativas de ahorro y crédito son muy ágiles en la captación de ahorros y el crédito se destina principalmente en actividades urbanas (comercio, vivienda y gastos personales).

Para el caso de las principales cooperativas en el área de concentración de los departamentos de Zacapa y Chiquimula, las 2 principales cooperativas manejan Q40.8 millones en ahorro y Q43.0 en créditos, de los cuales Q.7.1 millones (16%) se destinan a la agricultura con garantías principalmente hipotecarias. En este contexto la demanda insatisfecha se concentra en la población rural, principalmente mujeres, que no han tenido acceso al crédito por diferentes razones tales como:

- a) No saben leer y escribir.
- b) No poseen documento de identidad (cédula de vecindad).
- c) No poseen hipotecas registradas.
- d) Viven en lugares lejanos a las agencias financieras.
- e) No son miembros de organizaciones como cooperativas, grupos solidarios promovidos por ONGs.

Y además por toda la población que ha mantenido vínculos con los prestamistas y agro-exportadores.

## **4. Generación y Transferencia de Tecnología**\_\_\_\_\_

### **4.1 La organización institucional**

Actualmente no existe una organización o sistema nacional que integre de manera coherente a las instituciones que realizan actividades de generación y transferencia de tecnología agrícola, pecuaria y forestal. Sin embargo, los sectores e instituciones importantes involucrados en este proceso son:

#### **4.1.1 Sector Público Agropecuario y de Alimentación (SPADA):**

- Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA): responsable de generar y promover el uso de la ciencia y la tecnología en el sector agropecuario;
- Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA): responsable de transferir tecnologías agrícolas;
- Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE): responsable de transferir tecnología en producción y sanidad pecuaria;
- Dirección General de Bosques y Vida Silvestre (DIGEBOS): responsable de conducir programas forestal y aprobar los planes de manejo y extracción de madera.

Los esfuerzos de integración de ese sector se realizaron a través del Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas -PROGETTAPS-, que alcanzó cubrir 52,815 productores y producción en 62,397 has. con cultivos de granos básicos y en menor escala en hortalizas y producción bovina de doble propósito, mediante la co-ejecución de ICTA, DIGESA y DIGESEPE (ICTA/MAGA, 1996).

Así también el Programa Regional de Reforzamiento a la Investigación Agronómica sobre los Granos Básicos en Centro América -PRIAG- que integró esfuerzos de co-ejecución del sector público, universidad y cooperativas, a nivel nacional y con los sistemas de generación y transferencia con los países de Centro América.

#### **4.1.2 Sector Académico**

- Las Facultades de Agronomía, Veterinaria y Zootecnia de las Universidades de San Carlos de Guatemala (nacional) y Rafael Landívar y Del Valle (privadas), realizan investigaciones principalmente agrícolas y pecuarias en respuesta a inquietudes propias de los estudiantes o en acuerdo con sectores productivos, previo a la obtención del grado. En la misma forma realizan transferencia de tecnología durante su ejercicio profesional supervisado.
- En los últimos 5 años este sector ha mostrado mayor participación en la co-ejecución de proyectos de investigación aplicada con otros sectores.

#### **4.1.3 Sector Privado**

- Agroexportadores: Las empresas bananeras y cañeras manejan sus propios equipos y programas de investigación para dar respuesta a los principales problemas tecnológicos. La información generada es accesible solamente a sus miembros o asociados.
- Asociación Nacional del Café (ANACAFE): Maneja su propio equipo y programa de investigación y transferencia en producción y manejo post-cosecha. La información generada es accesible a cualquier productor asociado o no.
- Programa para la Investigación Agrícola (ARE): Constituido dentro de la Gremial de Exportadores de Productos No tradicionales -GEXPRONT- y con la aportación de fondos

de la AID, tiene la finalidad de fortalecer el desarrollo de las exportaciones no tradicionales mediante la generación y transferencia de tecnología inmediata y el co-financiamiento de los sectores demandantes. De 1990 a 1996 ha desarrollado 10 proyectos de investigación y/o transferencia de los cuales 9 corresponden a cultivos agrícolas, especialmente de manejo de plagas y enfermedades, y uno del cultivo de camarón (ARF, 1995).

- Recientemente ARF es apoyado financiera y técnicamente por el consorcio CRSP para la generación de tecnologías MIP para evitar los residuos de pesticidas en producción exportable.
- Fondo Especial de Asistencia Técnica (FEAT): Operó hasta 1995 a través de empresas y técnicos privados, prestando servicios a grupos de agricultores con el apoyo financiero de -AID- y -CARE-.

#### **4.1.4 Organizaciones No Gubernamentales (ONGs)**

Existen algunas organizaciones que realizan esfuerzos modestos en generación y transferencia de tecnología. Dentro de estos se destaca la Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente -CDRO- que a través de un tejido de organizaciones de hombres, mujeres y mixtos, la existencia de un programa agrícola acompañado del crédito, ha logrado generar y adoptar tecnologías de procesos agroindustriales.

#### **4.2 Tendencias en la oferta disponible**

- Granos Básicos: Existen variedades e híbridos y recomendaciones agronómicas generadas por ICTA y que están siendo utilizadas por productores de maíz, frijol, arroz, sorgo y trigo. En cuanto a maíz y arroz, se han generado 2 variedades para la industria de fabricantes de hojuelas de maíz y "rice krispis". El germoplasma generado y validado por el ICTA es puesto a disposición de productores privados de semilla para la producción de Semilla certificada a nivel nacional.
- Con relación a post-cosecha, existe tecnología de almacenamiento que actualmente se promueve por DIGESA y otras organizaciones incluidos los proyectos Zacapa-Chiquimula y Cuchumatanes.
- Hortalizas: La tecnología disponible consiste en variedades e híbridos introducidos ó generados por el ICTA y recomendaciones agronómicas para los cultivos de tomate, papa, repollo, ajo, arveja, brócoli y melón.
- Frutales: La disponibilidad de tecnología para frutales desiguos tropicales y consiste en cultivares y manejo agronómico de manzana, melocotón, pera, mango, papaya, uva, naranja y limón.
- Café: Existen tecnologías de variedades e híbridos introducidos y manejo agronómico, así como también manejo postcosecha.

- **Producción Animal:** Para las zonas con parcelamientos agrarios en la costa sur del país existe tecnología de producción de bovinos de doble propósito. Para la zona alta occidental se cuenta con tecnología de producción agrosilvopastoril para caprinos y ovinos.
- **Agroindustria:** Consiste en tecnología artesanal de deshidratado solar de hortalizas, frutas y plantas medicinales. Así también tecnología de envasado de jaleas, ensalada de frutas, encurtidos y mermeladas.
- **Producción de semilla:** Siendo la semilla uno de los insumos principales de la producción de cultivos anuales y perennes, debe mencionarse que la tecnología disponible consiste en: métodos de generación de variedades e híbridos y semilla básica para la producción de semilla certificada de granos básicos; limpieza y multiplicación de materiales vegetativos de hortalizas y frutas. Con relación a los pequeños productos de granos básicos existe tecnología de producción artesanal de granos básicos, especialmente maíz y frijol.

### **4.3 Los servicios disponibles y su tendencia**

En lo indicado anteriormente en la organización institucional y tecnología disponible, puede notarse que el ICTA ha tenido un liderazgo sobresaliente en la oferta de tecnologías para pequeños productores especialmente de alimentos básicos, misma que no ha logrado ser difundida masivamente; el sector agroexportador tradicional da respuesta a sus principales problemas tecnológicos; ARF, ONGs y el FEAT han constituido una nueva alternativa de cofinanciar servicios de asistencia técnica por el productor.

Como resultado de la consulta efectuada en 1994 por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación a los diferentes cuerpos sociales que dieron base a la Agenda para la Reactivación y Modernización de la Agricultura, se plantea la necesidad de privilegiar e integrar las actividades relativas a la generación y transferencia de tecnología en función de la demanda. Como respuesta a ese requerimiento surge la propuesta del Sistema Unificado de Generación y Transferencia de Tecnología -SUGYTT-, creando las condiciones adecuadas que permitan proveer las respuestas apropiadas y oportunas a la demanda tecnológica de los pequeños y medianos productores. Por otra parte el sistema busca concretar espacios para la participación activa y creciente de entidades no gubernamentales que conduzcan a una interacción real entre entidades del Estado y las organizaciones del sector agrícola no gubernamental en la prestación de servicios técnicos en forma eficiente con mayor cobertura e impacto, optimizando los recursos del Estado y del sector privado. La propuesta del SUGYTT está siendo negociada por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y el Banco Mundial, el costo estimado es de 22.4 millones de dólares para un período de 4 años y espera atender directamente a 41,500 agricultores e indirectamente a 100,000 (Ibid).

### **4.4 La demanda insatisfecha**

En opinión de expertos nacionales en el proceso de generación-transferencia existen vacíos entre la oferta y la demanda tecnológica para llevar significativamente a los pequeños productores la tecnología disponible, las tecnologías que surjan como productos de nuevos problemas de la producción y nuevas tecnologías como producto de las demandas del mercado.



En este sentido, es necesario fortalecer las siguientes demandas de mercado y de los pequeños productores:

- a) La transferencia horizontal de tecnologías autóctonas exitosas;
- b) La transferencia de la tecnología disponible, principalmente de granos básicos;
- c) La generación - transferencia de tecnologías de recursos fitogenéticos con alto valor nutricional o medicinal;
- d) La generación - transferencia de tecnologías de manejo y aprovechamiento racional del recurso bosque;
- e) La generación y transferencia de tecnologías de transformación y procesamiento de productos y subproductos agrícolas; y
- f) La generación - transferencia de tecnologías de nuevos productos demandados por el mercado.

Para lograr la adopción de estas tecnologías demandadas en opinión de los expertos nacionales y de las demandas reales de los pequeños productores, es necesaria la integración de los diferentes actores involucrados en el proceso (pequeños productores, agroexportadores tradicionales y no tradicionales, sector académico, sector privado de servicios y sector público especializado) en un sistema que optimice los recursos y promueva y facilite el aumento significativo de la adopción de alternativas tecnológicas aplicables para pequeños productores.

## **5. El Acceso a Mercados de Productos e Insumos**

---

### **5.1 Los Servicios para la Comercialización Externa**

Estos servicios están compuestos por: la Ventanilla Única para las Exportaciones, El Programa de Agregados Comerciales de Inversión y Turismo (PACIT) (en proceso de implementación), los servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo, la infraestructura vial y los servicios a la exportación. Además de el servicio de telecomunicaciones y energía eléctrica.

El marco general está definido por la política de promoción, incremento y diversificación de exportaciones, a cargo del Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones -CONAPEX-, La Comisión Nacional Coordinadora de Exportaciones (CONACOEX) y la misma Ventanilla Única para las exportaciones.

El CONAPEX, fue creado en 1986 mediante acuerdo gubernativo 367-86. Lo integran las Cartera de Economía, Finanzas, Relaciones Exteriores, Agricultura, Comunicaciones, Presidencias del Banco de Guatemala, de la Cámara Empresarial, Cámara de Turismo, Confederación de Federaciones de Cooperativas, la Unión Nacional Agropecuaria, Asociación de Azucareros de Guatemala, y Cámara de Finanzas.

Por su parte, CONACOEX está compuesto, por representantes del más alto nivel técnico y ejecutivo de las instituciones que lo integran, además de los Directores de la Ventanilla Unica,

Política Industrial, Comercio Exterior, Dirección General de Aduanas, Coordinador del Comité de Funcionarios del PACIT, quienes fungen como asesores de la Comisión.

Además, en los últimos 4 años se logró la participación del MAGA y otras organizaciones no públicas del sector agropecuario en las negociaciones de Acuerdos Comerciales Internacionales, a través del Consejo Nacional de Negociaciones Comerciales Internacionales - CONEI-, en este Consejo intervienen el Banco de Guatemala, Ministerios de Economía, Agricultura, Relaciones Exteriores y la Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT-).

Los pequeños y medianos productores de granos básicos, frutas y otros, tienen un mecanismo establecido con el apoyo del MAGA en el año de 1994, para poder hacer sus planteamientos sobre problemas de comercio, esto es por medio de los Grupos Subsectoriales de Trabajo - GSTs. Estos representan a la cadena productiva y en el mismo tienen representación todas las organizaciones que de una u otra manera tienen que ver con el rubro (caso del maíz blanco y amarillo, trigo, arroz, manzanas y otros), como los productores, industriales, comercializadores, u otros. Los grupos fueron respaldados por acuerdo gubernativo y está abierta la posibilidad para que se adhieran otros grupos.

## **5.2 Los Servicios de Comercialización Interna**

El INDECA fue la institución concebida dentro del Sector Público Agrícola -SPA- creado por acuerdo gubernativo 102-70, para encargarse de la regulación de los precios de los granos básicos. La justificación que se tenía señalaba que, al poner precios topes, el gobierno lograba que estos no se dispararan afectando en muchos millones de quetzales al consumidor, ni bajaban tanto y en esta forma se evitaban millones de quetzales de pérdidas al productor. En la idea, para evitar el movimiento de unos US\$.100.0 millones que solo afectaban por un lado al productor y por el otro al consumidor, el gobierno se gastaban unos US\$.10.0 millones comprando caro y vendiendo barato. Para esto se fijaban precios mínimos para los granos, para un ciclo completo, se hacían importaciones y se realizaban operaciones de compra venta de granos; esto sucedió hasta 1985. Ya en 1986 no se le entregaron recursos del estado a la institución y por ende aunque no se ha clausurado, ya no se le han dado los recursos para que pueda intervenir.

Como un mecanismo alternativo de apoyo a los productores y a la comercialización de la producción agropecuaria, forestal y de la pesca, se ha definido ya a nivel documental, el proyecto de "Sistema de Información de Precios y Mercados", el cual pretende prestar un servicio a todos los interesados, sobre los precios del mercado interno a través de sondeos diarios de los precios en las principales plazas del país. Y para los productos de exportación, a través de un servicio de información diario de los precios, calidades y nichos de mercados a nivel mundial. Este servicio por ser bastante caro, será ofrecido por un precio módico, a través de Modem o en forma directa y personal, por membresía y por el pago de una cuota mínima que asegure el autofinanciamiento, el mantenimiento y la modernización y ampliación del servicio, a manera de prestar una eficiente ayuda al productor nacional y a los exportadores.

Está previsto que los pequeños y medianos productores reciban la información de precios de las principales plazas del país, a través de sus organizaciones como los GSTs, las

organizaciones cooperativas, ONGs, CIBs, etc. En cuanto a la información de precios mundiales y nichos de mercados, es un servicio que se tendrá que pagar para hacerlo sostenible; porque es muy costoso y el MAGA tendrá que comprarlo a las fuentes de información en todo el mundo. Esta información también podrá ser recibida por los pequeños y medianos productores vía sus organizaciones, como las mencionadas.

Sobre el proyecto, está todo definido, incluso la fuente de financiamiento con recurso de prestamos que no fueron usados en su oportunidad. Hasta la fecha, el documento está en el Centro de Preinversión para el Desarrollo de la Agricultura -CIPREDA- y solo falta que este mismo concrete las gestiones para su puesta en marcha.

## **6. Recursos y Servicios para Actividades No Agropecuarias**

---

### **6.1 Organización institucional**

#### **6.1.1 Gobierno**

En el gobierno no hay una entidad que atiende sistemáticamente al desarrollo rural en el sentido amplio (más amplio que el desarrollo agropecuario). El Plan de Gobierno 1996-2000 asigna la responsabilidad de coordinar el desarrollo rural al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), pero en las 17 funciones actuales del MAGA no figura ninguna fuera del desarrollo agrícola, pecuaria, forestal y pesca y acuicultura (Contreras Marín, 1996: 7-8).

Dentro del MAGA el programa PROFRUTA atiende al sector de agroindustria, pero solamente para el procesamiento de frutas, y según críticos "como anexo al programa de fomento a la producción primaria, y no con una visión de mercado". Sin embargo, el impacto del programa ha sido positivo en este subsector. Entre otros, Profruta ha impulsado la instalación de 3 plantas deshidratadoras piloto (demostrativos).

El Fondo de Inversión Social,(FIS) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), son los programas del gobierno que en este momento tiene mayor impacto en el desarrollo rural productivo no - agrícola. Estos programas han surgido en años recientes como componente de la política social, y representan un nuevo modelo de entrega de los servicios sociales estatales. Generalmente se concibe estos fondos como mecanismo de compensación social frente al ajuste estructural de la economía, pero en Guatemala se conciben más como un mecanismo de política social frente a la pobreza en las áreas rurales (Garst, 1993: 114). Estos fondos financian actividades de diferentes índole, sobre todo sociales, pero también actividades productivas no agrícolas. Hasta ahora se han creado 13 fondos sociales, aunque no todos están activos. Los fondos tienen un mandato temporal. En el Documento de Trabajo 5, sección 1 (estrategias del gobierno) hay más información sobre estos fondos.

El Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, creado por Acuerdo Gubernativo del 30 de mayo de 1994, es una entidad responsable para la ejecución del Programa Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa, cuyos antecedentes datan de 1987, el cual tiene un potencial relevante de contribuir al desarrollo rural. Actualmente, el Consejo todavía está adscrito a la Vice - Presidencia de la República, pero se ha presentado al Congreso una propuesta de Ley Orgánica del Instituto Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña Empresas (INAPYME), que debe convertir el Consejo en una entidad gubernamental con autonomía financiera, legal y administrativa.

En los antecedentes de esta institución se puede distinguir tres etapas. Durante la primera etapa, de 1988-91, el Programa (conocido como SYMME) recibió mucho apoyo internacional, incluyendo recursos financieros y cooperación técnica de Holanda, BID, AID, Alemania, Taiwan y asesoría de Bélgica e Israel. En esta etapa se creó un fideicomiso con fondos relativamente abundantes y se otorgaron créditos directos de bancos estatales a microempresarios en zonas urbanas. Al mismo momento se fomentó la creación de ONG's para dar asistencia técnica a los beneficiarios. Algunas de ellas aprovecharon bien el apoyo para capitalizar y consolidar su institución, pero no. Al final la recuperación de los créditos no fue buena, todavía hay unos Q 12 millones por cobrar (cerca de 15% de los desembolsos originales).

La segunda etapa inició en 1991, y duró hasta finales 1994. Es una etapa crítica para el funcionamiento del Programa (se reconoce el apoyo holandés en esta etapa). El cambio de gobierno en 1991 afectó fuertemente al Programa que estaba adscrito a la Vice - Presidencia, y que fue identificado por el nuevo gobierno como un programa del partido. Luego, antes de lograr una normalización del funcionamiento bajo el nuevo régimen, el nuevo cambio de gobierno provocado por el autogolpe afectó otra vez al Programa, paralizando por completo su funcionamiento, ya que se sospechaba, erróneamente, un abuso de los fondos por el gobierno anterior. No obstante, en esta etapa se logra iniciar el trabajo para la creación de mejores normativas; parte de este proceso fue la creación del Consejo Nacional mencionada anteriormente (mayo de 1994).

A partir de febrero 1995 la cooperación por la Fundación Friedrich Ebert, que prestó a uno de sus funcionarios como Director Ejecutivo del Programa, logra reactivar el mismo, iniciando la tercera etapa. Se reactivan las actividades de crédito, capacitación y asistencia técnica, se modifica el sistema de desembolsos, recuperación y monitoreo, se conforma un sistema de garantía, se mejora el sistema de pago a los empleados, y se trabaja en el proyecto de Ley para obtener una autonomía. Además se amplía la cobertura del Programa, incluyendo más cabeceras municipales y aldeas en el interior del país. Se incluye, aunque todavía de forma modesta, el procesamiento de alimentos (pequeña agroindustria) en la cartera.

El fondo de fideicomiso dispone de Q 82 millones en total. De estos solamente se han colocado Q 30 millones, incluyendo a los Q 12 millones de cartera vieja no recuperada (1988-91), pero que se pretende recuperar en el futuro, y otros Q 7 millones colocados en 1991-94.

Desde agosto 1995 se han colocado Q 11 millones en cinco ONGs, de los cuales por lo menos un 60% se han destinado a microempresarios fuera del área metropolitana (ver Cuadro Anexo). Además hay solicitudes ya bajo revisión o autorizado de otras dos ONGs por un monto total de Q 8 millones. En estas solicitudes se incluye una parte destinada a cajas rurales (IEPADES).

**Cuadro: Organismos No Gubernamentales que han recibido crédito del Programa Nacional de Fomento a la Microempresa y Pequeña Empresa desde agosto de 1995**

ONG	COBERTURA	MONTO
AYNLA	Quiché, Sololá	3,300,000
FUNDESPE	Quetzaltenango, San Marcos, Totonicapán	2,000,000
COOSJO	Esquipulas (Chiquimula)	1,000,000
Fe y Alegría	Ciudad de Guatemala, Masatenango	3,360,000
Génesis Empresarial	Territorio nacional	1,000,000
<b>Total</b>		<b>10,660,000</b>
<b>SOLICITUDES BAJO REVISIÓN</b>		
FUNDEMIX	Mixco	3,000,000
IÉPADES	Ciudad de Guatemala, Escuintla, Alta Verapaz, Huehuetenango	5,000,000
<b>Total</b>		<b>8,000,000</b>

Fuente: Entrevista Director Ejecutivo del Programa

En el proyecto de reestructuración del Banco Nacional de Desarrollo Agropecuario, BANDESA, se prevé una mayor atención a las actividades rurales no agropecuarias, reflejado también en el nombre propuesto para la nueva entidad Banco de Desarrollo Rural, BANRURAL. El BANRURAL sería de capital mixto (del estado, cooperativas, ONG's, organizaciones maya, organismos internacionales, y público en general) y pretende atender sus servicios de ahorro y crédito con preferencia a cooperativas, ONGs, organizaciones maya y

micro, pequeños y medianos empresarios. Sin embargo, el proyecto de la creación de esta nueva entidad todavía está en discusión.

Para la formación profesional y perfeccionamiento de los recursos humanos del sector no-agrícola existe el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP). Sin embargo, en la Junta Directiva predominan los representantes de los grandes empresarios, y en el sector de la pequeña y mediana empresa se expresa que los servicios de INTECAP no satisfacen sus necesidades.

### **6.1.2 Organizaciones de productores**

En el ámbito del sector privado hay diferentes iniciativas de productores para organizarse, la mayoría de fecha reciente.

En el sector de grandes empresas agroindustriales las principales organizaciones son las respectivas asociaciones (productores de aceite, café, etc.) afiliadas a la Cámara del Agro y la Asociación General de Agricultores (AGA), afiliadas a su vez al CACIF. Estas organizaciones ya fueron mencionadas en la parte agropecuaria. Lo mismo vale para la Asociación Nacional de Azucareros de Guatemala (ASAZGUA), y la Gremial de Exportadores de Productos No Tradicionales (GEXPRONT); ésta última incluye a la agroindustria en la Comisión Agrícola (énfasis en procesamiento de frutas y hortalizas).

En el sector de pequeños productores de agroindustria se creó la Red de Desarrollo Agroindustrial Rural, (REDAR) de Guatemala, que pretende coordinar las acciones y los esfuerzos de las instituciones vinculadas al desarrollo agroindustrial en Guatemala. La REDAR es una de las 16 redes nacionales agrupadas en el Programa de Agroindustria Rural (PRODAR), cuya secretaría está en el IICA. Se está formando una Confederación a nivel de Centro América.

La REDAR-Guatemala tiene 28 miembros, entre sector público, sector académico, ONGs y organismos internacionales (INCAP y ONUDI). Adquirió su personería jurídica en 1995. Las principales ONG's representadas son ASODEPT, CDRO, ATI-Totonicapán, COINDI y CENDEC (capacitación cooperativa). La secretaría de REDAR está en el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá (INCAP), que ha prestado a un funcionario por medio tiempo para este fin. Además se cuenta con el apoyo de un cooperante francesa del INCAP.

La REDAR presta su atención principal al sector de la pequeña agroindustria rural (pequeños beneficios de café, trapiches de caña, productos lácteos, productos cárnicos, frutas y hortalizas). En su ámbito parece haber dos corrientes: uno que enfatiza la importancia de la agroindustria para la economía local y la seguridad alimentaria (representado, entre otros, por INCAP), y otra que enfatiza el potencial de la agroindustria como un sector dinamizador de la economía nacional, con participación de pequeños productores (representado, entre otros, por GEXPRONT).

Se han realizado diagnósticos de algunas ramas, y realizado algunos cursos y seminarios a nivel nacional. En agosto 1995 se organizó el I Encuentro Nacional de Agroindustria Rural, previsto a realizarse cada dos años.

Se concluye que la REDAR es una iniciativa incipiente, pero interesante, todavía de pequeña escala. Se puede notar una participación activa relativamente grande del sector académico y relativamente débil de las organizaciones de productores. Sin embargo, es el único foro existente de coordinación de la pequeña agroindustria, con una membresía de instituciones permanentes, que tiene un potencial de crecimiento e importancia, si logra un mayor apoyo externo.

Después de varios años de haber nacido la idea, se realizó en julio de 1996 el I Encuentro Nacional de Artesanos y Exportadores, organizado por la Comisión de Artesanía de la GEXPRONT, donde se formó la Comisión Nacional de Artesanos y Exportadores. Esta Comisión está integrada por 4 productores y 2 exportadores y pretende defender los intereses del sector y recuperar y expandir las exportaciones del mismo.

La Comisión tiene un carácter altamente representativo del sector. En el I Encuentro participaron 60 grupos de artesanos de todo el país (incluyendo productores del Altiplano, Oriente, las Verapaces y Petén) y 17 exportadores. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión se ubica en la GEXPRONT.

El evento contó con el apoyo de la Unión Europea, a través del nuevo proyecto de artesanía y los diferentes proyectos ALA y de producción y reasentamientos. El proyecto UE-Artesanía apoyará a la Comisión formada en el evento.

La organización más fuerte de productores artesanos es la Federación de Cooperativas de Producción Artesanal R.L., ARTEXCO, con sede en Quetzaltenango, que agrupa a 14 cooperativas de artesanos de los Departamentos Quetzaltenango (5), Sololá (4), Huehuetenango (2), San Marcos (2) y Totonicapán (1). ARTEXCO es una Federación muy bien organizada, que cuenta con asesoría de la Fundación Friedrich Ebert y de otros organismos. Es la única organización de artesanos que exporta directamente a mercados convencionales (hay algunas organizaciones que exportan directamente a mercados alternativos), es decir sin intermediación de un exportador. Las cooperativas de ARTEXCO juegan un papel importante en la Comisión. Otro actor importante para la defensa de los intereses de los artesanos (para el fomento de su organización, estrategia para aumentar la competitividad de la producción, y con respecto a la relación artesanos/exportadores) es el Gerente de la ONG Asociación Desarrollo para Todos (ASODEPT).

El gremio más importante de la pequeña y mediana empresa que agrupa a productores de distintas ramas es la Federación de Pequeños y Medianos Empresas, **FEPYME**, fundada en 1987. La misión de la Federación es representar y defender los intereses del sector, y fomentar y fortalecer la gestión empresarial. Actualmente cuenta con unos 2,000 afiliados (600 cotizantes). A junio de 1994 había atendido a más de 5,000 empresarios a través de su Programa de Capacitación y de Asistencia Técnica (Chinchilla, 1995: 1).

Aunque se organizó a la Federación para representar a la pequeña y mediana empresa, también incluye a un sector de microempresas. Fomentado por FEPYME se han organizado algunas asociaciones por rama, por ejemplo AMETECGUA (metalmecánica), (calzado), etc. FEPYME cuenta con apoyo de la GTZ y de la Fundación Friedrich Ebert.

Los microempresarios no cuentan con una organización consolidada. Existen dos iniciativas al respecto. En primer lugar, en 1994 se fundó la Asociación Nacional de Micro y Pequeños Empresarios de Guatemala, AMNIPEG, que dice representar a 14,000 microempresarios en todo el territorio nacional. En abril de 1995 se celebró la I Convención Nacional de sus asociados, donde es notorio la participación de microempresarios de todos los departamentos. AMNIPEG ha recibido apoyo de la Cooperación Belga y de la Fundación Friedrich Ebert (a pequeña escala). Sin embargo, actualmente sufre graves problemas internos.

En segundo lugar, en 1995 se fundó el Comité Nacional de Microempresarios de Guatemala, (COMIGUAT), agrupando a 14 organizaciones de base, incluyendo a algunos grupos de mujeres. Se estima que tiene unos 800 afiliados. Se comenta que COMIGUAT es una organización joven, con antecedentes que datan de 1993, todavía con poca proyección, pero que se trata de pasar por un proceso lento pero seguro para evitar un nuevo fracaso de organización de microempresarios. COMIGUAT está afiliado al Comité Centroamericano de la Microempresa y Pequeña Empresa, COCMI. Cuenta con apoyo puntual del proyecto PROMICRO (OIT/Holanda).

Cabe mencionar las observaciones de un entrevistado en cuanto a la débil organización de los microempresarios. En primer lugar, el grupo de microempresarios es difícil de organizar por su forma de producción dispersa e individual. Lo más recomendable es fomentar la organización por rama, y no a nivel global como los intentos mencionados. En segundo lugar, las ONG's que apoyan a los microempresarios generalmente no apoyan a la organización de estos productores, ya que su vida institucional depende de la intermediación que podría resultar innecesario en el mediano o largo plazo como resultado de la organización. Por último, debemos recordar que la sociedad guatemalteca está en un proceso de democratización muy reciente.

### ***6.1.3 Organizaciones No Gubernamentales***

Existe un gran número de ONGs que fomentan o implementan actividades de desarrollo rural no agropecuario. No hay foros específicos de intercambio o coordinación de estas actividades por ellas (salvo a REDAR, donde se intercambian experiencias de agroindustria rural entre distintos tipos de organizaciones, incluyendo al sector de ONGs). Algunas ONGs importantes en el fomento de la artesanía y la agroindustria rural parecen ser CDRO, FUNDAP, ASODEPT, FUNDADESE, COCADI, COINDI, y en el fomento de la microempresa (urbana) Génesis Empresarial, entre otras.

### ***6.1.4 Agencias de cooperación internacional***

En este momento los actores institucionales más importantes para el fomento de las actividades no agrícolas con capacidad de aumentar los ingresos rurales parecen ser los proyectos de desarrollo rural integrado. En sus respectivas áreas de trabajo dedican esfuerzos importantes en este sentido.

La ONUDI tiene un proyecto "Decentralización industrial en los Departamentos Huehuetenango, El Quiché, y Alta Verapaz", que ha formulado perfiles de proyectos



agroindustriales, identificados anteriormente por en el marco del PDHSL, y pretende identificar y formular otros mas (a nivel de perfil).

La ONUDI también tiene un proyecto de cooperación técnica para el fomento de la pequeña y mediana empresa; en este marco realizó recientemente una consultoría con un diagnóstico de los subsectores calzado y metalmecánica, y del caso de Villa Exportadora S.A. (pequeños productores de maquila) (Díez Pinto, 1996).

La Fundación Friedrich Ebert, y también la GTZ, son agencias importantes en el sector de la microempresa, pequeña y mediana empresa, y de artesanía. También la Cooperación Belga tiene una trayectoria en este campo. Mas recientemente la Union Europea está desarrollando proyectos para apoyar a la artesanía, y a la micro y pequeña empresa.

## **6.2 Tendencias en la oferta de los servicios para el desarrollo rural no agropecuario**

Dada la escasez de información sobre el sector, y la dispersión de los esfuerzos en apoyarle, es difícil cuantificar la oferta de los servicios, tanto los de asistencia técnica como los de crédito. Para el financiamiento de la microempresa parece que han habido fondos relativamente abundantes a finales de los años ochenta, pero solamente para la microempresa urbana, los que no podían ser aprovechados plenamente por una falta de desarrollo institucional. Posteriormente, el ingreso de nuevos fondos ha disminuido, pero siempre existe una disponibilidad de fondos suficientes. Por ejemplo, el Consejo Nacional para el Fomento de la Microempresa y Pequeña Empresa dispone de Q.80 millones de los cuales solamente Q.30 millones han sido colocados.

La USAID ha creado fondos de fideicomiso para un gran número de sectores que no han sido efectivos, incluyendo uno para el desarrollo de pequeñas empresas rurales (según la Memoria de Labores 1994 del Banco de Guatemala (p.185) este fondo no se otorgó ningún crédito en 1993 y 1994. También el BCIE tiene fondos sustanciales disponibles para los sectores de micro, pequeña y mediana empresa, cuya intermediación no ha sido efectiva por problemas institucionales.

Por lo tanto, es mas importante considerar la oferta de servicios de desarrollo institucional de instituciones de financiamiento informal (IFT's), y de asistencia técnica a los microempresarios rurales (incluyendo artesanos y agroindustrias), que permiten acceder a los fondos de crédito. Estos servicios son especialmente deficientes en cuanto al área rural. Los proyectos de desarrollo rural integrado y algunas ONG's parecen ser los únicos entes que ofertan este tipo de servicios. La tendencia puede ser ascendente en la actualidad.

No obstante, la Unidad Técnica Nacional de RUTA III estima que la captación de ahorros en zonas rurales está aumentando, y que hay una competencia creciente entre los bancos privados por la misma (RUTA III, 1994). El aumento de captaciones de ahorros en zonas rurales fortalece la capacidad de los depositantes para resolver problemas de financiamiento, y a la vez fomenta la colocación de créditos a otros hogares en el área rural. Por otra parte se puede señalar el desarrollo expansivo del sector de Cooperativas de Ahorro y Crédito, con un impacto positivo de penetración en áreas rurales (apertura de nuevas agencias).

El número de bancos comunales, que suelen ser medios efectivos para fomentar el financiamiento de actividades no agrícolas a muy pequeña escala, ha aumentado en años recientes.

No hay una oferta sistemática de servicios de asistencia técnica y tecnológica para la escala de operación de la pequeña y mediana empresa (Díez Pinto, 1996: 26-27). La asistencia tecnológica al sector industrial prestada por ICAITI, y algunas otras entidades (incluyendo a las universidades) se dirigen principalmente a la gran industria. En 1994 se formó la Unidad de Apoyo Tecnológico a la Pequeña y Mediana Industria (UTEPYME) con el fin de brindar asesorías en áreas de producción, calidad y procedimientos de gestión. Sin embargo su impacto ha sido muy limitado hasta ahora. Otras instituciones como FADES y FEPYME facilitan asistencia técnica puntual a solicitud de los empresarios. En el caso de la capacitación empresarial hay una mayor oferta, pero muchos pequeños y medianos empresarios los desconocen o no consideran necesaria esta formación.

### **6.3 La demanda insatisfecha por servicios para el desarrollo rural no agropecuario**

Existe una gran demanda no satisfecha por servicios para el desarrollo de actividades rurales no agropecuarias. Como ya se señaló en la sección anterior existen varios fondos de fideicomiso que teóricamente podrían ser accesado para fomentar estas actividades, pero hace falta una institucionalidad que permite un acceso real.

También se puede señalar que el sector de agroindustria a nivel nacional se encuentra en un proceso de expansión (procesamiento de frutas, de legumbres, preparados para sopa, salsas y condimentos, productos en base a cereales, etc.), fomentado sobre todo por el proceso de integración centroamericano. Sin embargo, el mercado centroamericano y los otros mercados de exportación, están atendidos principalmente por unas pocas grandes empresas (subsidiarias de Nestlé, Del Monte y Kellogs).

Aunque es sumamente difícil penetrar mercados ya dominados por marcas como Maggi (Nestlé), Kerns, Kellogs), existen nichos de mercados que podrían ser accesados por pequeñas agroindustrias, si hubiera un mayor organización, y un mayor acceso a facilidades para el desarrollo de tecnologías apropiadas, asistencia técnica, capacitación gerencial, y un mejor desarrollo de los mercados financieros. Otra oportunidad mencionado por los entrevistados y en otros informes de consultorías es la articulación de la pequeña empresa con la gran empresa, p.ej. para el procesamiento inicial de los productos agrícolas, en el caso de la agroindustria, y diversos tipos de subcontratación en el caso de otras ramas.

La mayoría de los hogares rurales carece de facilidades de ahorro seguras y de bajo costo, para las cuales parece existir una gran demanda como lo demuestran las iniciativas para el

desarrollo de bancos comunales. Las facilidades de ahorro y muy pequeños créditos permiten atender necesidades de liquidez en emergencias y para el desarrollo de nuevas actividades de muy pequeña escala (comercio, elaboración de nuevos productos para el mercado local, etc.).

La pequeña y mediana empresa tiene un gran demanda insatisfecha por capacitación y desarrollo tecnológico. El INTECAP no atiende a este sector, ni alguna otra institución. En el sector de artesanos es necesario la capacitación para mejorar la calidad de los productos, y adecuar el enfoque de los artesanos para responder a las exigencias del mercado (producir productos y diseños según la demanda).

La organización de los productores (artesanos, microempresarios, pequeños y medianos empresarios, incluyendo a los dueños de pequeñas agroindustrias) podría facilitar el proceso de determinar las necesidades específicas y de atención a las mismas. Sin embargo, hace falta acelerar el proceso de organización (particularmente la organización por rama de producción), para lo cual se requieren esfuerzos internos y externos.