
LAC  **TECH**

AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT TECHNICAL SERVICES PROJECT
AID/LAC/DR/RD, CHEMONICS INTERNATIONAL, U.S. DEPT. OF AGRICULTURE

UNIVERSITY OF WISCONSIN--MADISON, LAND TENURE CENTER

**LA REFORMA DEL REGISTRO DE LA
PROPIEDAD EN GUATEMALA:
INFORME DE SITUACION CON RECOMENDACIONES**

por

Steven E. Hendrix
D. David Moyer
Ronald S. Storchlic

Enviado a:

U.S. Agency for International Development
Bureau for Latin America and the Caribbean
Office of Development Resources
Rural Development Division
LAC/DR/RD

Junio 1992

**LA REFORMA DEL REGISTRO DE LA PROPIEDAD EN GUATEMALA:
INFORME DE SITUACION CON RECOMENDACIONES**

por

Steven E. Hendrix
Asesor sobre Legislación
y Políticas de Tenencia de la Tierra
Land Tenure Center (Universidad de Wisconsin-Madison)
Honorary Fellowship, Institute for Legal Studies
(Facultad de Derecho, Universidad de Wisconsin--Madison)
y Proyectos LAC TECH y ACCESS II de AID (Washington, D.C.)

D. David Moyer
Asesor en Sistemas de Información sobre Tierra
The Institute for Environmental Studies
(Universidad de Wisconsin-Madison)
y el National Geodetic Survey (Madison, WI)

Ronald S. Storchlic
Asesor en Tenencia de la Tierra
Land Tenure Center (Universidad de Wisconsin-Madison)
y FLACSO (Ciudad de Guatemala)

Enviado a:

U.S. Agency for International Development
Bureau for Latin America and the Caribbean
Office of Development Resources
Rural Development Division
LAC/DR/RD

Junio 1992

CONTENIDO

	<u>Página</u>
RESUMEN EJECUTIVO	
SECCION I	
INTRODUCCION A GUATEMALA Y AL TEMA DE LA TIERRA	1
A. El marco político	1
B. El propósito de este informe	3
SECCION II	
LAS POLITICAS RELATIVAS AL TEMA DE LA TIERRA	4
SECCION III	
LOS ASPECTOS Y PROBLEMAS DE TIERRAS EN GUATEMALA	6
A. La conservación de los recursos naturales	6
B. Las limitaciones de la inversión y los mercados de tierras	7
C. Factores macroeconómicos y productivos	8
D. Los refugiados	9
SECCION IV	
EL SISTEMA DE REGISTRO DE TIERRAS EN GUATEMALA	10
A. El interés de FUNDACEN en la reforma registral	10
B. Estudios previos y proyectos relacionados con la reforma del registro de títulos sobre tierras	11
C. La situación actual del registro de propiedades en Guatemala	17
D. El potencial de un sistema de información de tierras de propósito múltiple	26
SECCION V	
EL DISEÑO DEL PROYECTO	35
A. La especificación del plan del MPLIS	35
B. El equipo necesario para el diseño del proyecto	36
ANEXO A	A-1
ANEXO B	B-1
ANEXO C	C-1
LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS	
DATOS BIOGRAFICOS DEL PERSONAL PROPUESTO PARA EL EQUIPO DE DISEÑO	
REFERENCIAS	

RESUMEN EJECUTIVO

Las políticas agrarias en Guatemala se relacionan y conciernen a un gran número de políticas de importancia para la comunidad internacional. En Guatemala, la mayor limitación del desarrollo sostenible y de amplia base es el acceso y distribución desigual de la tierra y los recursos naturales. De manera similar, la reglamentación ambiental y el manejo de tierras frágiles se plantean como dificultosos si antes no se regularizan las desigualdades mencionadas en el acceso y la distribución de los recursos. La inseguridad en la tenencia y las limitaciones gubernamentales desalientan las posibilidades de inversión. Los mercados de tierras enfrentan limitaciones para el comercio, mientras que se favorece con subsidios a las grandes propiedades para que permanezcan subutilizadas. La subutilización de la tierra afecta negativamente la productividad, disminuye la seguridad alimentaria y aminora el potencial del país para participar en la exportación de cultivos no tradicionales. Finalmente, los sectores en estado de pobreza son los más afectados por la falta de acceso y seguridad en la tenencia. La elaboración e implementación de un sistema de información de tierras de propósito múltiple (MPLIS) constituiría un primer paso, lógico, para la racionalización del sistema de propiedades en Guatemala.

En la actualidad existe escasa información para la toma de decisiones en cuanto a regulaciones ambientales, reubicación de refugiados y otras poblaciones carentes de tierras, tributación impositiva sobre tierras, zonificación y otros objetivos relacionados. Como resultado, varias agencias gubernamentales en todos los niveles han creado sistemas de información propios cuyos datos se duplican o resultan incompatibles entre sí, a costa de grandes gastos para los tributarios guatemaltecos y los donantes internacionales, y a expensas de la eficiencia.

El sistema de registro de propiedades de Guatemala necesita reformas profundas. En este informe de situación se presentan recomendaciones para la reforma, entre las cuales se incluye el desarrollo de un MPLIS destinado al servicio de una amplia variedad de usuarios de información sobre tierras. El diseño de un MPLIS contribuiría al establecimiento a largo plazo de un sistema automatizado, integral y coordinado para todas las entidades gubernamentales que necesitan acceso a datos de esta naturaleza, así como a las entidades del sector privado interesadas en este tipo de información con propósitos de inversión y toma de decisiones sobre el uso de la tierra.

SECCION I

INTRODUCCION A GUATEMALA Y AL TEMA DE LA TIERRA

SECCION I

INTRODUCCION A GUATEMALA Y AL TEMA DE LA TIERRA

Guatemala, situado inmediatamente al sur de México, es el país más septentrional de Centroamérica. Por el sur limita con El Salvador y Honduras. Cuenta con un área de 42,042 millas cuadradas, aproximadamente el tamaño del estado de Ohio en los Estados Unidos.

El territorio guatemalteco consta de dos tipos principales de tierras - el altiplano, compuesto por una cadena montañosa de altitud moderada que atraviesa el área central del país (occidental y oriental), y las tierras bajas, que predominan en la costa sur y el noroeste (e.g., el área conocida como Petén, situada inmediatamente al occidente de Belice). Gran parte del altiplano ha sido desforestada para permitir la producción de cultivos comerciales y de subsistencia. Gran parte del área costera ha sido objeto de desmontes para dedicarla a la ganadería y a la producción de cultivos de exportación.

Las principales exportaciones de Guatemala son café, azúcar, banano, algodón y maíz. En 1989 el valor del producto nacional bruto (PNB) del país ascendió a US\$ 1,100 millones. El cuarenta por ciento de las importaciones hacia Guatemala proceden de los Estados Unidos y el 50 por ciento de sus exportaciones se dirigen a ese mismo país. El ingreso per cápita en 1989 fue de US\$ 920.

La población de Guatemala para 1990 se ha estimado en poco más de 9.3 millones de habitantes, de los cuales casi el 20 por ciento reside en la Ciudad de Guatemala y sus áreas adyacentes (fuera de la capital, el país se encuentra dividido en 22 departamentos, unidades administrativas similares a los estados en Estados Unidos). El cincuenta y cinco por ciento de la población es de ascendencia mayense y el 44 por ciento mestiza. El cincuenta y siete por ciento de la fuerza laboral trabaja en agricultura, el 21 por ciento en industria y comercio y el 12 por ciento en servicios.

La unidad monetaria es el quetzal, cuya tasa de cambio actual es de aproximadamente Q 5 por US\$ 1.

A. EL MARCO POLITICO

Guatemala es una sociedad abrumadoramente rural y agrícola: el 62 por ciento de su población reside en las áreas rurales (DGE 1991a, cuadros 2 y 3) y más de la mitad de la fuerza laboral se encuentra empleada en la agricultura (DGE 1990b, p.29). De la agricultura proceden dos terceras partes de todas las exportaciones y es la principal fuente externa de ingresos (Banco de Guatemala, cuadro 7). Si bien más de la mitad de la fuerza laboral trabaja en la agricultura, este sector genera menos de una quinta parte (Banco Mundial, 1991) del producto interno bruto (PIB), hecho que ilustra la escasa productividad del trabajo agrícola en comparación con otros sectores.¹

Como la mayoría de los países de América Latina, Guatemala se caracteriza por la relación *latifundio-minifundio*, según la cual la mayor parte de las tierras cultivables se encuentra concentrada en manos de unos cuantos grandes terratenientes. Se considera que el país cuenta con uno de los patrones de distribución de tierras más desiguales en la región, con un coeficiente Gini² de .85 (Hough, et al. 1982, p. 2). Los datos del censo agrícola guatemalteco para 1979 revelan que el 65 por ciento de las tierras en fincas constituyen menos del tres por ciento de unidades o fincas. Por el contrario, las fincas subfamiliares³ - consideradas insuficientes para el sostenimiento de una familia campesina - constituyen el 88 por ciento de todas las fincas y aún así ocupan solamente el 16 por ciento del total de tierras.

Desde hace tiempo se reconoce que la distribución arriba descrita constituye una de las principales causas de la extrema pobreza que afecta a la mayoría de los guatemaltecos en el área rural y del correspondiente descontento político y social. De acuerdo a los datos oficiales más recientes, el 80 por ciento de la población vive en la actualidad por debajo del nivel de pobreza y no consigue satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia (DGE 1991b, p.40).

El problema de la distribución desigual de la tierra se vuelve particularmente crítico por dos razones. En primer lugar, la tierra es fuente de seguridad, alimentación e ingresos. En segundo lugar, el acceso a la tierra constituye una de las dimensiones fundamentales en base a las cuales los guatemaltecos se perciben unos a otros.

Debido al sesgo en los patrones de propiedad sobre la tierra, la producción agrícola en Guatemala se divide en dos grupos muy distintos. Por un lado se encuentran los grandes terratenientes que controlan gran parte de las mejores tierras, producen cultivos de exportación como azúcar y algodón y contratan para ello trabajadores que en promedio perciben de US\$2 a \$3 diarios (ingreso cuyo poder adquisitivo es comparable al que prevalecía en Guatemala en la década de los treinta). La tierra que no se cultiva en las grandes fincas se dedica por lo general a la ganadería. Muchas de las tierras utilizadas para pastos en estas fincas son de las mejores del país, muy apropiadas para la producción agrícola intensiva.

En el otro extremo de la escala se encuentran los campesinos, cuyas tierras miden un promedio de dos manzanas.⁴ Los campesinos producen para la subsistencia en sus pequeñas parcelas y en lo posible tratan de complementar sus ingresos trabajando en las grandes fincas.

Pese a la desigual distribución de los recursos, los esfuerzos dirigidos a reformar el sistema de propiedad de tierras han resultado infructuosos. Como ejemplos frustrados pueden mencionarse la reforma de 1952-1954, que fue cancelada, y la asistencia norteamericana, que nunca se llegó, durante la década de los sesenta, como parte de la Alianza Para el Progreso.

Las pequeñas propiedades, que en 1979 medían en promedio dos manzanas, se consideran insuficientes para el sostenimiento de las familias rurales. Como factor adicional a la escasez de tierras, se ha estimado que en 1980 existían 419,000 guatemaltecos económicamente activos en el área rural que carecían completamente de tierras (Hough et al., p. 10). Dado el crecimiento poblacional, cabe suponer que en la actualidad esta cifra sea aún mayor. La falta de acceso a la tierra ha tenido como resultados la semiproletarización de una considerable porción del campesinado del altiplano y la migración temporal de varios cientos de miles de

campesinos en busca de empleo a las plantaciones azucareras, cafetaleras y algodoneras de la costa sur.

Debido a una serie de políticas y factores institucionales, gran parte de las tierras en latifundios se encuentran ociosas o subutilizadas y las consecuencias son bajos niveles en la producción agrícola y una generación de empleo limitada. Estos factores, sumados a otros, han contribuido asimismo al fracaso de los intentos por activar un mercado de tierras dinámico en Guatemala, intensificándose así la ya notable desigualdad en la distribución de la tierra.

Debe señalarse que los esfuerzos dirigidos a mejorar el sistema de registro de la propiedad pueden encontrar oposición, especialmente por parte de aquellos individuos con razones para temer una mejor recolección de impuestos o aquellos que consideren que la reforma del actual sistema constituye un primer paso hacia una nueva reforma agraria. Estos temas deberán tenerse en cuenta en el contexto de la implementación del proyecto.

B. EL PROPOSITO DE ESTE INFORME

Este reporte se presenta a petición y con financiamiento de la Misión de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID) en Guatemala. El marco de trabajo que esta agencia preparó solicitaba una breve revisión del estado actual de los registros de tierras en Guatemala, así como varios informes previos de otros autores sobre el tema. Este informe incluye, de acuerdo a lo requerido, recomendaciones sobre acciones adicionales.

USAID cuenta con recursos limitados que dedicar a la reforma de registros. En consecuencia, si se pone en práctica tal reforma, será esencial unir esfuerzos con otras agencias financieras.

