

SECCION II

LAS POLITICAS RELATIVAS AL TEMA DE LA TIERRA

SECCION II

LAS POLITICAS RELATIVAS AL TEMA DE LA TIERRA

Para el logro de las metas y objetivos de las agencias donantes internacionales, pocos temas son tan pertinentes como las políticas sobre tierras. En Guatemala los objetivos más relevantes se dirigen a los individuos históricamente desfavorecidos (grupos indígenas, refugiados y mujeres), el medio ambiente, las limitaciones a la inversión, los mercados inoperantes, la administración de justicia (incluyendo la aplicación de la ley y la participación en los beneficios de una sociedad democrática) y la administración gubernamental.

La población desfavorecida de Guatemala padece la falta de acceso a la tierra. Esta población se caracteriza por un alto grado de informalidad (por ejemplo, la posesión de tierras sin títulos, negocios no legalizados, etcétera) y escaso acceso a la riqueza. Las mujeres en particular se han visto tradicionalmente excluidas de la propiedad de tierras en los sectores menos favorecidos. Estos problemas se han intensificado con el reciente retorno de los refugiados desde México. El éxito en la repatriación de estos refugiados será un ingrediente clave para lograr una paz duradera, no sólo en Guatemala, sino en la región.

La eficacia de las políticas ambientales está condicionada por el control que sus formuladores tengan sobre el acceso a los recursos tierra y agua. Hasta que Guatemala logre supervisar sus recursos de tierras, cualquier intento de desarrollar políticas practicable y sostenibles sobre los recursos naturales se verá mutilado. En esta era de general preocupación sobre el problema de la deforestación es esencial que Guatemala no fracase en el abordaje de esta causa subyacente.

Un sistema de registro de propiedades ineficaz y disfuncional constituye una limitación para la inversión a largo plazo. Por el contrario, un sistema de registro eficiente representa un requisito previo imprescindible para la promoción de la inversión de fuente interna y externa. Guatemala necesita promover la inversión externa y evitar la fuga de capitales para alentar un crecimiento económico sostenible y de base amplia.

La Iniciativa de las Américas, el Tratado de Libre Comercio para Norteamérica y el Pacto General sobre Aranceles y Comercio apuntan hacia la liberación de los mercados. Pese a la existencia de estas políticas, los mercados de tierras enfrentan barreras institucionales (como la falta de registros y catastros apropiados) y mercantiles (como la falta de acceso al crédito y de capacidad para asumir riesgos). En este informe se proporciona un análisis de la situación actual y se ofrecen sugerencias para un plan de acción que podría conducir a una mejor comprensión de los mercados de tierras en Guatemala, facilitando el acceso a la tierra por medio de la utilización de un sistema modernizado de información sobre tierras.

La administración de justicia en lo relativo a asuntos de tierras es un rubro problemático en Guatemala. Sin una infraestructura legal adecuada, los posesionarios de tierras, especialmente aquellos que no cuentan con títulos, carecerán de apoyo y reconocimiento oficial. No obstante, los propietarios con títulos se exponen al riesgo de que sus tierras sean invadidas debido al escaso acceso existente a los pobres recursos alternativos. Las denuncias de

corrupción abundan. Es típica la falta de títulos y de documentación oficial sobre la posesión - documentos que a menudo se necesitan para tramitar la provisión de servicios como agua, educación, crédito agrícola, energía eléctrica, drenajes, policía, bomberos, etcétera. Así, y aunque no exista una intención precisa, los pobres pueden verse privados de todos los beneficios de una sociedad democrática. Mientras tanto, los propietarios formales se verán sujetos a crecientes invasiones de tierras, especialmente en la capital, reflejando el deterioro en la aplicación de la ley.

El Registro de la Propiedad en la Ciudad de Guatemala ha sido objeto de ataques terroristas recientes cuyo propósito es destruir registros de los que no existen copias, pese a que la preservación y copia oportuna de los documentos de vital importancia son dos requisitos indispensables de una administración gubernamental eficiente.

El "Fondo Nacional de Tierra" (FONATIERRA), de reciente aparición, creará un nuevo programa de compra y venta de tierras. Si bien sus posibilidades de lograr la aprobación gubernamental son alentadoras, la implementación exitosa de este programa, a cargo del INTA, se verá frustrada por la falta de una reforma registral.

En suma, con el proyecto MPLIS se estimará la necesidad de modernizar la administración pública en lo que respecta al recurso tierra. Guatemala no puede permitirse duplicar costos y esfuerzos, y los procesos deben reencauzarse para que alcancen la eficiencia, transparencia y eficacia debidas.

SECCION III

LOS ASPECTOS Y PROBLEMAS DE TIERRAS EN GUATEMALA

SECCION III

LOS ASPECTOS Y PROBLEMAS DE TIERRAS EN GUATEMALA

A. LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS NATURALES

La conservación de los recursos naturales está intrínsecamente relacionada con los patrones de tenencia de la tierra. En el contexto de una sociedad predominantemente agraria como Guatemala, la falta de acceso a la tierra ha constituido la principal limitación del uso sostenible de los recursos naturales.

Para cubrir sus necesidades inmediatas de subsistencia los campesinos con escasas tierras o sin ellas se han visto obligados a expandir la frontera agrícola, despejando y cultivando laderas y otros tipos de tierras frágiles. Las limitaciones en el acceso a oportunidades económicas alternativas (no agrícolas) ha dado como resultado una persistente dependencia de la tierra como el principal factor de producción en el medio rural, hecho que ha conducido a la sobreutilización del recurso y a la correspondiente degradación ambiental. De acuerdo al Censo Agrícola de 1979, solamente el 13 por ciento de la tierra en fincas subfamiliares estaba ocupado por bosques, en comparación con el 30 por ciento en las tierras en latifundios.

La falta de tierras ha ocasionado asimismo el desplazamiento de importantes segmentos de la población rural, que se han unido a las migraciones de tipo rural-urbano que afligen y sobrepueblan las principales ciudades de Guatemala. A su vez, el resultado de las migraciones del tipo rural-rural en gran escala ha sido la colonización de fronteras ecológicamente frágiles, especialmente en la parte norte del país.

Los esfuerzos recientes dirigidos, no a aumentar el acceso a la tierra, sino el potencial de generación de ingresos de los minifundios, han llevado a la introducción de cultivos no tradicionales de alto valor comercial, como el brócoli y la arveja china. No obstante, las mejoras económicas han ocurrido de modo paralelo a la degradación ambiental resultante de la erosión de los suelos y las altas cantidades de pesticidas utilizadas. La introducción de cultivos no tradicionales ha desplazado además la producción de granos básicos hacia otras áreas, contribuyendo así a la deforestación y cultivo de tierras marginales.

La inseguridad en la tenencia ha jugado también un papel significativo en la degradación ambiental. Dado que muchos pequeños propietarios carecen de títulos legales sobre sus tierras, se encuentran indefensos ante aquellos individuos interesados en expulsarlos de ellas. De manera similar, los arrendatarios de tierras rara vez consiguen tierras por plazos superiores a un año. Por tales razones, ni los arrendatarios ni los pequeños propietarios que padecen inseguridad en la tenencia se encuentran dispuestos a invertir sus escasos recursos en la conservación de suelos y otras actividades destinadas a mejorar sus tierras, ya que en el largo plazo es poco probable que lleguen a ver los beneficios derivados de estas prácticas.

La falta de títulos sobre las tierras representa una limitación adicional para el acceso al crédito entre la mayoría de pequeños propietarios. A su vez, la falta de crédito inhibe los

esfuerzos destinados a implementar prácticas más sostenibles, en términos ambientales, como la siembra de cultivos permanentes.

B. LAS LIMITACIONES DE LA INVERSION Y LOS MERCADOS DE TIERRAS

Se dice que Guatemala cuenta con dos mercados de tierras - uno para los latifundios y otro para los minifundios - con muy poca relación entre sí. Esto resulta especialmente cierto en el caso de los campesinos, que no tienen acceso al mercado de latifundios porque los grandes propietarios prefieren vender sus propiedades sin fragmentar o en grandes parcelas, cuyo costo está más allá de las posibilidades de la mayoría de campesinos.

Los fracasos experimentados en el intento de activar un mercado de tierras dinámico en Guatemala pueden atribuirse a varios factores:

- El proceso necesario para registrar propiedades en Guatemala es en exceso burocrático, largo y costoso. Como consecuencia, la mayoría de los pequeños propietarios cuenta con pocos alicientes para por lo menos tratar de obtener títulos sobre sus tierras. Por otra parte los grandes terratenientes tienen pocos incentivos para vender sus tierras en parcelas reducidas, a precios accesibles para los campesinos.
- Los impuestos sobre la tierra son extremadamente bajos. La tasa más elevada, que se aplica a propiedades valoradas en más de Q70,000 (US \$14,000), es de apenas el 0.9 por ciento. Esta situación se agudiza en razón de que los impuestos en este rubro se pagan sobre el valor declarado de la tierra, que, en ausencia de una verdadera amenaza de expropiación, es por lo general muy inferior a su valor real. Los grandes propietarios tienen así pocos incentivos para destinar sus tierras a un uso más productivo o venderlas.
- Prácticamente no se han aplicado leyes destinadas a permitir cargas impositivas o la expropiación de tierras ociosas, hecho que, para los grandes propietarios, implica escasos alicientes para aumentar la productividad de sus tierras o favorecer su venta.
- De manera similar, el acceso de los grandes propietarios al crédito subsidiado que proporciona el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) ha desmotivado el uso más eficiente o la venta de las grandes propiedades.
- A menudo la tierra se valora con independencia de su capacidad productiva inmediata. La tierra constituye una fuente de prestigio y, en ausencia de la amenaza de expropiación, un seguro contra la inflación.
- Los campesinos no han logrado traducir en demandas eficaces su deseo de tierras debido a su falta de acceso al financiamiento a largo plazo para la adquisición de terrenos.

- No existe un mecanismo para el financiamiento a largo plazo en las adquisiciones de tierras ni un intermediario financiero apropiado. A menudo, los grandes terratenientes dispuestos a vender tierras reciben presiones de sus vecinos para que no las vendan a campesinos, cuya presencia se teme desvalore las propiedades.⁵

C. FACTORES MACROECONOMICOS Y PRODUCTIVOS

Como se ha mencionado, la distribución desigual de la tierra ha tenido como consecuencia el uso ineficiente de gran parte de los latifundios, de lo que se derivan bajos niveles de producción y productividad, mermas en la producción de granos básicos, y una generación de empleo limitada.

La mayor parte de la producción alimentaria de Guatemala procede del sector minifundio. Las fincas subfamiliares dedican aproximadamente el 68 por ciento de sus tierras a los cultivos destinados a la alimentación, en comparación con el 33 por ciento de la tierra en latifundios, el 61 por ciento de la cual se dedica a pastos y bosques. De las fincas subfamiliares, que ocupan solamente el 16 por ciento del total de la tierra en fincas, procede más de la mitad del maíz que se produce a nivel nacional y el 60 por ciento de la producción de frijol (DGE 1982).

En varias ocasiones se ha demostrado que en los países en vías de desarrollo existe una relación inversa entre el tamaño de las fincas y la productividad agrícola (Dorner y Kanel 1971; Berry y Cline 1979). Los pequeños productores deben utilizar sus escasos recursos en la forma más eficiente posible y a menudo logran rendimientos similares o superiores a los que obtienen los grandes propietarios. Este hecho se aplica también al caso de Guatemala, donde, pese a las ventajas que representa el clima y las condiciones del suelo, un mayor acceso a la tecnología y la posibilidad de obtener dos o tres cosechas anuales, los latifundistas no han alcanzado rendimientos significativamente superiores a los de los pequeños propietarios.

De acuerdo al Censo Agrícola de 1979, el rendimiento promedio de las fincas subfamiliares es de 17 quintales⁶ de maíz por manzana. En los latifundios, el promedio es de 21 quintales por manzana. La comparación del rendimiento del frijol entre los dos grupos muestra resultados aún más próximos: nueve quintales por manzana en las pequeñas propiedades y diez quintales por manzana en las grandes fincas (DGE 1982).

No obstante, la distribución actual de la tierra no siempre permite la optimización de los recursos en lo que a elección de cultivos se refiere. Dada su preferencia por la agricultura de subsistencia, especialmente en razón de los riesgos asociados con la siembra de cultivos comerciales, los campesinos del altiplano siembran maíz en condiciones agronómicas y climáticas desfavorables en lugar de destinar sus tierras a cultivos con los que pudieran alcanzar mayores rendimientos y mejores ingresos. El ciclo del maíz dura aproximadamente nueve meses en el altiplano y los rendimientos son bajos. De manera inversa, en los suelos de la costa sur pueden alcanzarse rendimientos hasta dos o tres veces superiores; sin embargo, gran parte de estas tierras se destinan en la actualidad a usos mucho menos productivos, como la ganadería.

Schweigert afirma que el 42 por ciento de las tierras en la costa sur se dedicaban a pastura en 1979 "pese al hecho de que la Costa Sur cuenta con la mejor tierra cultivable en Guatemala, si no en Centroamérica". Prosigue diciendo que "a la vez, una gran proporción de los recursos de capital y mano de obra utilizados en la producción de granos se emplean en suelos de calidad inferior en el Altiplano" (Schweigert 1990, p.170). De acuerdo a Schweigert, el pastoreo de ganado en la costa sur no sólo está lejos de constituir un uso óptimo de la tierra "desde el punto de vista societario", sino que existen "evidencias de que en los parcelamientos de la costa sur la ganadería resulta poco rentable para el propietario de tierras individual, con un ingreso por manzana inferior al que representa el cultivo de arroz o maíz intercalado con ajonjolí" (Schweigert 1990, p.352).

La falta de títulos legales sobre la tierra constituye un factor adicional que afecta la productividad agrícola. En su estudio de dos programas guatemaltecos de compra y venta de tierras, Dunn (1991) encontró una correlación positiva entre la posesión de títulos provisionales y la eficiencia técnica en la producción de café y maíz. Dunn afirma que "la seguridad en la tenencia motiva [a los beneficiarios de estos programas] a atender sus actividades productivas con mayor cuidado, ya que esperan percibir el total de los beneficios resultantes de cualquier aumento en la productividad" (Dunn 1991, p.188). A continuación reflexiona que "si los resultados de la titulación se extrapolan a nivel nacional, esto implica que el sistema guatemalteco de titulación de tierras puede estar causando pérdidas en la productividad a nivel nacional debido a la ineficiencia técnica" (Dunn 1991, p.189).

D. LOS REFUGIADOS

La violencia que afectó a Guatemala durante los años setenta y ochenta tuvo como resultado el desplazamiento de grandes segmentos de la población, en especial de los habitantes indígenas del altiplano central y occidental. En México existen aproximadamente 43,000 refugiados guatemaltecos y se estima que el total de desplazados internos asciende a un millón.

Los planes para repatriar a los guatemaltecos refugiados en México están poniéndose en práctica en la actualidad. De acuerdo a la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), se espera el retorno de 30,000 refugiados a Guatemala, hecho que hace surgir serias inquietudes sobre el lugar en que se los reubicará. A pesar de que cuentan con la posesión de facto de sus tierras, la mayoría de los refugiados (al igual que la mayoría de pequeños propietarios) carecen de títulos formales. Durante los últimos diez años gran parte de sus propiedades fueron ocupadas en su ausencia por otros individuos. Este hecho complica aún más las posibilidades de repatriación a las tierras originales, una de las demandas de los refugiados.

CEAR ha considerado la posibilidad de adquirir otras propiedades y ha llevado a cabo estudios catastrales parciales de varios de los sitios propuestos para la repatriación. No obstante, dado el actual estado de desorganización del Registro de la Propiedad y la falta de un catastro nacional, se anticipa que la repatriación de los refugiados será, en el mejor de los casos, un proceso dificultoso.

SECCION IV

EL SISTEMA DE REGISTRO DE TIERRAS EN GUATEMALA

