

Reporte No. PID4636

Nombre del Proyecto: Proyecto de Administración de Tierra- Guatemala

Región: América Latina y el Caribe

Sector: Recursos Naturales y Pobreza Rural

Número de Identificación del Préstamo: GTPE49616

Entidad que solicita el Préstamo: Gobierno de Guatemala

Agencias que Implementan el Préstamo: Ministerio de Agricultura,  
Ganadería y Alimentación 7ª Ave.  
12-90 zona 13 Guatemala,  
Guatemala Teléfono: (502) 230-  
4450; (502) 334-3510  
Registro General de la  
Propiedad, 9ª ave. 14-25 zona 1  
Guatemala, Guatemala Teléfono:  
(502) 253-9548; Fax 232-6739

Fecha en que se preparó el PID: septiembre de 1997

Fecha inicial en que se preparó el PID: septiembre de 1996

Fecha de evaluación del Proyecto: diciembre 1997

Fecha de Junta de Proyecto: junio de 1998

Historial y Sector del País: Guatemala firmó un acuerdo de paz comprensivo el 29 de diciembre de 1996, para finalizar un conflicto civil por treinta y seis años. El acuerdo apoya el establecimiento de la democracia e introducción de políticas económicas que fomentará el crecimiento sostenible. La promesa de paz ha provisto a la sociedad guatemalteca con un punto de convergencia, abriendo espacios para el Gobierno de Guatemala (GoG) para buscar reformas fiscales, institucionales y legislativas para apoyar la agenda de desarrollo. Los acuerdos de compromiso relacionados a la tierra incluyen establecer un Fondo de Tierra que puede ser apoyado bajo esta operación. Otros compromisos incluyen el establecimiento del registro catastral y de catastro, que el GoG ha requerido a apoyarse bajo una operación separada (el Proyecto de Administración de

Tierra), a mecanismos de resolución de conflicto de tierras, que podría soportarse bajo ambas operaciones dependiendo de su naturaleza. El reto mayor de Guatemala es de reducir la pobreza que aflige a más del 75% de la población, 86% de la población rural y 93% de la población indígena. Desde el regreso al régimen de gobierno civil en 1985, el progreso hacia la negociación de paz duradera, establecer democracia e introducir políticas económicas que podrían fomentar crecimiento sostenible ha sido lento y poco parejo. La inhabilidad del gobierno de sobrellevar el sector privado conservador opositor a la reforma del sistema tributario y el hacerlo cumplir ha resultado en problemas fiscales. El mayor reto del gobierno es de reducir la pobreza que aflige a más del 75% de la población, 86% de la población rural y 93% de la población indígena.

2. En Guatemala, el sector agrícola genera un cuarto del PIB, 55% de ingresos de intercambio extranjero y más de 50% de empleo. Es dualista, consistiendo de un sector moderno dedicado principalmente a la exportación de cosecha y un sector tradicional que produce en su mayoría granos básicos. La producción agrícola ha crecido constantemente, relativamente desde 1990 más o menos en 2.7 por ciento por año (menos que el crecimiento de población que es de 3 por ciento por año.) Las exportaciones agrícolas están dominadas por productos como café, algodón, azúcar y bananos. Los ingresos extranjeros de intercambio de estos productos, sin embargo, representan 43% del total de receptores de exportación en 1996, abajo del 58% una década antes, debiendo caer en producción y precios mundiales más bajos para estas comodidades. Exportaciones agrícolas no tradicionales, como vegetales y flores, por otro lado, han incrementado sustancialmente desde 1983: ahora ellos generan aproximadamente 12% del total de los ingresos de intercambio extranjero de estos productos y alrededor de 22% de ingresos de exportación agrícola.

El sector agrícola genera un cuarto del PIB, 60% de los ingresos de intercambio extranjero y más de 50% de empleo. Es dualista,

consistiendo de un sector moderno dedicado principalmente de cosechas de exportación y un sector tradicional que produce en su mayoría granos básicos. La producción agrícola ha crecido relativamente con constancia desde 1986 a entre 3 a 4 por ciento por año. Las exportaciones agrícolas están dominadas por productos tradicionales tales como café, algodón, azúcar y bananos. Ganancias de intercambio extranjero total de estos productos, sin embargo, han disminuido por aproximadamente 42% desde 1983, debido a las caídas en producción y precios en el ámbito mundial están más bajos para estas comodidades. Las exportaciones agrícolas no tradicionales, tales como vegetales y flores, han duplicado su valor entre 1983 y 1993. Ellos ahora generan alrededor del 12% de las ganancias extranjeras de intercambio totales y alrededor de la tercera parte de los ingresos de exportación agrícola.

#### Objetivos del Proyecto

3. Los objetivos del proyecto están para apoyar los ya firmados, compromisos relacionados a tierra bajo Sub-acuerdos Socioeconómicos, Agrarios y de Pueblos Indígenas, particularmente en seguridad agraria y acceso, una clave de restricción a comunidades y manejo de tierra sostenible por pequeños agricultores y una raíz causa del conflicto civil. Los objetivos del proyecto son para: a) regularizar la tenencia de tierra en el Departamento de Petén y áreas selectas, para todos los propietarios, incluyendo el fortalecimiento de la infraestructura legal e institucional para registro de tierra y servicios de catastro, promover el mantenimiento de registros regularizados y establecer mecanismos de resolución de conflictos; y b) asistir al GoG para crear un sistema de información geográfica uniforme (GIS) en el departamento de Petén para manejo de áreas protegidas, registro de tierra y catastro y apoyo sostenible de desarrollo de iniciativas para autoridades federales y locales, incluyendo proyectos financiados por otros donadores en el departamento (BID, KFW, USAID, ONG's.) Las comunidades pobres y terratenientes a pequeña escala serían los principales beneficiarios porque la tierra

segura es lo más precario y tiene menos acceso a regularización de tierra. El registro de la tierra regularizada y catastro se unificaría para tierra urbana y rural, y hacer la información más accesible a niveles federales y municipales para propósitos de planeación y fiscal.

#### Descripción del Proyecto

4. El proyecto consistiría de cuatro componentes:
  - a) Regularización de tierras en Petén y áreas selectas. Esto incluye fotografía aérea y topografía complementaria para propósitos catastrales, investigación del registro de tierra, trabajo de adjudicación en campo y oficina y control de calidad, e integración de información física y legal a un sistema a gran escala de información geográfica para establecer un registro de tierra y catastro moderno. La integración de información catastral al registro de tierra permitiría localizar los derechos de propiedad y así evitar reclamos traslapados. Este componente también incluiría mejorías de infraestructura legal e institucional, para las comunidades y para el gobierno. Para las comunidades, esto incluiría proveer información legal y apoyo para el conocimiento en ley de tierra, apoyo para actividades organizacionales para municipalidades o comunidades y establecimiento de entidades legales capaces de tener tierra, asistencia legal para la regularización de la tenencia de tierra, y en la traducción y articulación de conceptos legales de ley de costumbre. Para las instituciones gubernamentales, el fortalecimiento institucional apoyaría la descentralización de trabajos de supervisión de catastro y mantenimiento de Petén, y de mejorar acceso a información de los centros municipales. El componente sería financiar trabajos de construcción civil y rehabilitación (localizar el nuevo Servicio de Información

Geográfica de Petén), y trabajos de catastro (fotografía aérea, restitución, producción de mapas de catastro), equipo (vehículos y equipo de computación para sistemas de información geográfica y uso de oficina), asistencia técnica y entreno para crear capacidad, en los nuevos procesos acelerados legales y de catastro e información de manejo no actualmente disponible al sector disponible, sistemas de documentación y entreno de resolución de conflictos públicos y privados como mediadores y otros mecanismos, información de campaña y diseminación, y costos recurrentes en una base en declive.

- b) Componente de Registro de Tierra, involucrando el establecimiento del tercer registro en Guatemala (sólo las dos ciudades principales tiene registro de propiedad: Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango.) El registro sería el piloto para la descentralización para oficinas de registro, como se manda en la Constitución de Guatemala de 1985. El piloto sería un registro moderno, automatizado y con información de catastro integrada. Serviría primero al área de Petén y luego se aseguraría si se debe o no extenderse la cobertura. El componente financiaría los trabajos civiles para colocar el nuevo registro; vehículos y equipo de oficina; asistencia técnica y servicio de consultoría para transferir el registro de tierra de la oficina de Guatemala, la revisión y el colocarse para negocio usando metrología tradicional pero mejorando el acceso, el establecimiento de una base de datos moderna para convertirlo a nuevos métodos de negocio cuando la información catastral y de campo esten disponibles. Otras inversiones de costo incluirían la capacitación del personal de registro a los nuevos procedimientos, y estudios a: (i) revisar y proponer

legislación apropiada para facilitar instalación de nuevos sistemas; (ii) desarrollo de sistemas acelerados y automatizados para registro de tierras y seguridad de catastro y actualizar; (iii) revisar tarifas y nuevos productos potenciales para promover responsabilidad en el registro de tierra; y (iv) proponer iniciativas legislativas para preparar actividades de mejoras en el registro para el resto del país. Además, el proyecto financiaría los costos recurrentes en bases declinantes para iniciar un nuevo registro, dirigido a auto-sostenibilidad.

- c) El sistema de información geográfica en Petén. Esto incluiría el establecimiento de la capacidad geomática de integrar toda la información disponible en el Petén. El componente financiaría los trabajos civiles y actividades de mapeo (incluyendo compra de imágenes por satélite), vehículos, equipo de oficina y campo, asistencia técnica, capacitación y costos recurrentes en una base declinante.
- d) Unidad de manejo del Proyecto para financiar el manejo, administración, coordinación, auditoría y cuentas, adquisición, compras y estudios para el proyecto a todos los niveles que se involucran del gobierno: federal, departamental, municipalidades, así como coordinación de donadores, ONG's y otros compañeros y distritos electorales locales. De particular importancia sería el financiamiento de asistencia técnica y la capacitación para adquisición y trabajos de supervisión de las actividades. El componente financiaría vehículos, equipo de campo y oficina, asistencia técnica y capacitación y costos recurrentes en una base declinante.

#### Coste del Proyecto y Financiamiento

- 4. El coste total estimado del proyecto es de 33 millones de dólares con un préstamo de 25 millones de dólares. En agosto de 1996, el banco aprobó

un PPF de 2.0 millones de dólares (P-300-0-GU); estos fondos están ahora siendo procesados para administración por UNDP bajo el acuerdo de costo-compartir para facilitar desembolsos.

#### Coordinación e Implementación del Proyecto

5. Porque la tierra es un tema importante y muchas instituciones del GoG tienen diferentes mandatos relacionados a política y manejo de tierra, el GoG ha establecido una comisión de alto nivel para hacer políticas y decisiones de estrategia y coordinar todas las actividades relacionadas a la tierra, dentro del GoG y con donadores y la sociedad civil. En abril de 1997, la GoG estableció PROTIERRA (Comisión institucional para el fortalecimiento y desarrollo de derechos de propiedad de tierra), incluyendo el Ministerio de Finanzas, la Secretaría de la Paz (SEPAZ) y MAGA (coordinador) como cabezas, así como la Secretaría de Planificación (SEGEPLAN), el Registro General de la Propiedad (RGP) y el Instituto Geográfico Militar (IGM). PROTIERRA es apoyado por una unidad técnico-jurídica (UTJ), fundada en Suecia. PROTIERRA coordina todas las actividades relacionadas, incluyendo los proyectos apoyados por donadores in el registro de tierra y catastro, conflictos de resolución de tierra, Fondo de Tierra, información geográfica y estadística, impuestos de tierras e inversión rural. El viceministro del MAGA, Junta Directiva de la Oficina Presidencial en Resolución de Conflicto de Tierra y el Coordinador y un miembro del UTJ son los cuatro representantes del gobierno a la comisión partidaria en Temas de Tierra establecido bajo los compromisos de sub-acuerdos de los Pueblos Indígenas.
6. PROTIERRA también coordina cercanamente con otras dos comisiones oficiales en el Petén: la Comisión de Desarrollo Sostenible de Petén (PSDC, por sus siglas en inglés) encabezado por el gobernador de Petén, y la Comisión de Tierra de Petén (PLC, por sus siglas en inglés) encabezado por el MAGA. La PSDC coordina todos los proyectos del Petén, y así tendrá acceso a todos los datos del Petén, ya sea generado por el GoG o proyectos donados. La PLC está a cargo de las políticas de

tierra en Petén, incluyendo adjudicación; esto es diferente del resto del país porque tiene la Ley de Tierra de Petén 38-71.

7. La oficina de PROTIERRA en Petén, o la Unidad de Manejo del Proyecto de Campo (PMU, por sus siglas en inglés), serían la unidad de implementación principal, junto con el registro de tierra de Petén. Sería de coordinar cercanamente con las entidades bajo la PSDC y PLC para realizar estas actividades. La PMU establecida con la PPF financiando para preparar el proyecto e implementar las actividades de inicio. La PMU implementaría el componente GIS directamente y en coordinación con la PSDC. La PMU también ayudaría a colocar el plan piloto del registro de tierra en el Petén, que se volvería, con implementación, un registro de tierra modernizado y descentralizado incluyendo el catastral y la capacidad de la GIS para mejorar los registros de tierra regularizados incluyendo tierras públicas y privadas en el Petén. Para las áreas protegidas, la PMU apoyaría las funciones de la Unidad Regional de la Comisión Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), incluyendo demarcación de áreas protegidas y derechos de propiedad.

#### Sostenibilidad del Proyecto

8. Al transferir recursos esenciales y habilidad a las agencias públicas al nivel federal, departamental y municipal, así como a las comunidades y propietarios de pequeñas propiedades, el proyecto mejoraría la administración de tierras y proveería información para el mejor manejo de la tierra y de las áreas protegidas. Dos elementos de sostenibilidad son críticos: (a) conocimiento comunitario y participación para comprender los usos y funciones del registro de tierra y catastro, para que puedan asegurarse ellos de la seguridad por transmitir y poner al día la información al registro de la tierra; y (b) sostenibilidad financiera del registro de tierras. En Guatemala, el presupuesto del Registro General de la Propiedad está generalmente en exceso; Esto es esperado para permanecer económicamente saludable y poder contribuir a financiar el poner al día el catastro como algo que se intercambia por la integración y

cobertura incrementada (actualmente estimada en 30% de todos los propietarios, la mayoría urbanos.)

Al transferir recursos esenciales y capacidad a los granjeros, organizaciones locales de productores, y pequeños empresarios, el impacto del proyecto en crecimiento y alivio de pobreza será sostenible y se mantendrá más allá de la vida del proyecto.

#### Lecciones Aprendidas

9. Por más de dos décadas, el banco ha estado involucrado en la reforma agraria y temas de la tenencia de tierras bajo su estrategia de desarrollo rural orientado hacia los más pobres. En 1975, el banco publicó un trabajo sobre reforma agraria. La evaluación de proyectos en Tailandia y Kenya sugieren que programas de administración de tierras son más costo-efectivos y contribuyen con objetivos equitativos cuando son amplios en área y se combinan con mecanismos de agilidad en resolución de conflictos. Los proyectos mostraron que la inclinación de la tierra es un paso importante en la productividad rural creciente en áreas donde: (a) Las densidades poblacionales son altas; (b) La tenencia feudo franco es una realidad; (c) Los sistemas tradicionales de colocación de tierras y adjudicación de disputas se han roto; y (d) Los sistemas de crédito formal están libres y disponibles para prestar a pequeñas granjas contra la seguridad de títulos de tierra. Estos reflejan con certeza la situación en Guatemala, excepto para (d.) Con respecto al (d), el eslabón del crédito aún está débil en Guatemala pero hay un número de iniciativas, incluyendo la preparación de un Proyecto Rural de Inversión apoyado por el Banco Mundial, que está dirigiéndose al tema.
10. Una revisión de las experiencias del Banco Mundial con proyectos rurales de inclinación de tierras en todo el mundo reportó que, excepto por Proyectos de Inclinación de Tierras I y II Tailandia (Préstamos 2440-TH y 3254-TH, respectivamente), las 12 operaciones investigadas se desempeñaron mal. Los problemas principales fueron: la falta de apoyo político; prioridades burocráticas conflictivas; la falta de capacidad

institucional o apoyo; y objetivos complejos múltiples de la cual inclinación fue un adjunto. Por contraste, los proyectos de Tailandia fueron relativamente exitosos debido a: el apoyo político e institucional total; compromiso del gobierno a recursos adecuados; objetivos de inclinación simple; y una política ambiental favorable de tierra. Aunque el proyecto propuesto tiene objetivos más allá de inclinación, su otro objetivo GIS de manejo es uno complementario. El proyecto propuesto también se caracteriza por apoyo político total—como se incluye en los Acuerdos de Paz y como se demostró con el establecimiento de PROTIERRA. El GoG propone iniciar un proyecto de actividades en el Departamento de Petén, porque es relativamente favorable al ambiente de políticas de tierra, y porque la Ley de Tierra de Petén permite la regularización con un mínimo, de cambios legislativos, si fueran necesarios. Eso podría proveer una tierra conducente para métodos de prueba, especificaciones legales o técnicas y programas de información comunitaria, que una vez refinadas, pueden ser aplicadas al resto del país y proveer un vehículo más prometedor para la administración de tierras y mejores políticas.

11. El proyecto propuesto también extrapola lecciones de la implementación de un proyecto piloto en el Departamento de Sonsonate en El Salvador, financiado por PRISA (Préstamo 3576-ES), que se ha vuelto un mostrador para otros países centroamericanos. Este piloto ha cubierto 160,000 hectáreas del departamento de Sonsonate. La primera fase mostró que un programa de registro fue altamente popular, y realzo cuando adecuada publicidad local fue dada antes de las visitas de campo. También proveyó el primer juego de números de datos concretos de la magnitud del problema y el grupo clave: se encontró que, en las primeras dos municipalidades, alrededor del 60% de las propiedades fueron registradas, y menos de la mitad tienen referencias de catastro. Además, de las parcelas sin registrar, la mayoría eran pequeñas (76% de la urbanas eran de menos de 500m<sup>2</sup> y 91% de las rurales menos de 3 ha.) También se demostró que los conflictos son pocos, aún en un área con

un legado de poblaciones masivas desplazadas y donde los registros de tierra se espera que fueran refutados. El piloto mostró que, aunque la metodología de la adjudicación sistemática es bien entendida, estos proyectos pueden ser la clave porque el sector privado no siempre se responsabiliza o es capaz de entregar la calidad del producto requerido para sofocar las preocupaciones de seguridad de tierra de las poblaciones, particularmente porque el Gobierno de El Salvador es el último que carga con la responsabilidad para el proyecto. Estos datos confirmaron el potencial de reducción de pobreza y la naturaleza de generación de los bienes públicos del proyecto propuesto. Además, el piloto tiene la experiencia de la minimización de costo produjo costos por hectárea similares a las experiencias recientes in países con densidad poblacional similar en el Este de Asia.

12. Finalmente, el proyecto propuesto es una respuesta al compromiso explícito del GoG bajo los Acuerdos de Paz. El establecimiento de PROTIERRA reduce el potencial para prioridades conflictivas burocráticas. Falta de capacidad institucional se maneja con el proyecto actual por asistencia técnica, capacitación, participación informada y desarrollo comunitario dentro del contexto de los Acuerdos de Paz y el compromiso del GoG.

#### Categoría de Pobreza

13. El proyecto tendría un enfoque en la pobreza extrema y se incluiría en las Intervenciones Clave del Programa del Banco Mundial. Los beneficiados del Proyecto serían todos aquellos con derechos de tierra en el Petén, pero particularmente aquellos que han sido excluidos de los servicios de registro de propiedad y catastro que son más pobres e indígenas. De la población de Petén, 12.7% son indígena y 58.4% viven en pobreza extrema.

#### Aspectos Sociales y Ambientales

14. El proyecto ha sido asignado una clasificación ambiental de B. Hay dos aspectos que considerar: impacto en el ambiente y en los pueblos

indígenas. Los temas ambientales incluyen la regularización de posesión de derechos sobre la tierra (asegurar tenencia de tierras se espera para alargar el horizonte de planificación del granjero para mejorar el manejo de la tierra y promover inversión) y el impacto en los grupos con desventaja social. Porque la regularización de tierras involucra el adquirir derechos de posesión como se confirma en las entidades públicas o vecinos y comunidades, potencialmente puede (i) evitar crear incentivos para deforestación porque no es necesaria la evidencia de uso; y (ii) disminuye presión de invasión de las áreas protegidas porque los granjeros con título están más seguros de tenencia, permitiéndole trabajo más intenso y menos necesidad de migrar, y puede confiarse más en él para que cuide el acceso abierto a las áreas protegidas adyacentes. El proyecto no incluye reubicación involuntaria, porque reconocería la posesión dentro del marco legal existente y establece mecanismos de resolución de conflicto.

15. Con respecto a los Pueblos Indígenas, los Sub acuerdos de Los Pueblos Indígenas constituye un marco impresionante de compromisos en política y actividades específicas consonantes con O.D. 4.20. Una Evaluación Social completa y un Plan de Participación estarán disponibles en el Centro de Información Pública en o previo a la evaluación. Como puntos a la Evaluación Social, el banco organizó dos consejos de consultoría con Ancianos Mayas en septiembre y diciembre de 1996, e hizo un borrador con el Perfil de los Pueblos Indígenas. Dentro de este marco, principios claros de guía para hacer operacionales los compromisos fueron discutidos con el GoG en marzo de 1997, incluyendo la participación informada, concentración y consulta, acceso a provisión o manejo de servicios del proyecto y capacitación de pueblos indígenas. El proyecto de Administración de Tierra propuesto reflejará el diseño e implementación de los resultados de este proceso participativo.

#### Categorías Objetivas del Programa

16. Intervenciones Clave del Programa (PIT, por sus siglas en inglés)

## Puntos de Contacto

The Infoshop

Banco Mundial

1818 H Street NW

Washington D.C. 20433

Teléfono: (202) 458-5454

Fax (202) 522-1500

Cora M. Shaw

Gerente de Proyectos

(202) 473-9263

## Administración de Tierra en Guatemala

### Anexo Ambiental

El proyecto ha sido asignado una Clasificación Ambiental de B.

La Administración de Tierra en Guatemala se dirigiría a dos aspectos: impacto en el ambiente y en los pueblos indígenas.

Los temas ambientales incluyen la regularización de derechos de posesión de la tierra (asegurar la tenencia de tierra se espera para alargar el horizonte del granjero para mejor manejo de la tierra y promover inversión) y el impacto social de los grupos sin ventajas. Porque la regularización de tierras involucra el adquirir derechos de posesión como se es confirmado por entidades públicas o vecinos o comunidades, potencialmente (i) evita crear incentivos de deforestación porque no hay evidencia que se requiera su uso; y (ii) disminuye la presión de alojarse en áreas protegidas porque los granjeros con título tienen más seguridad que se les permita el trabajo intenso y menos necesidad de migrar, y pueden ser más confiables para cuidar el acceso abierto a las áreas protegidas adyacentes. El proyecto no incluye reubicación involuntaria, porque reconocería la posesión dentro del marco legal existente y establece mecanismos de resolución de conflictos.

Con respecto a los pueblos indígenas, el Sub Acuerdo de Los Pueblos Indígenas constituye un marco impresionante de compromisos en la política y actividades específicas consonantes con O.D. 4.20. Una Evaluación Social completa y un

Plan de Participación estarán disponibles en el Centro de Información Pública en o previo a la evaluación. Como puntos a la Evaluación Social, el banco organizó dos consejos de consultoría con Ancianos Mayas en septiembre y diciembre de 1996, e hizo un borrador con el Perfil de los Pueblos Indígenas. Dentro de este marco, los principios claros de guía para hacer operacionales los compromisos fueron discutidos con el GoG en marzo de 1997, incluyendo la participación informada, concentración y consulta, acceso a provisión o manejo de servicios del proyecto y capacitación de pueblos indígenas. El proyecto de Administración de Tierra propuesto reflejará el diseño e implementación de los resultados de este proceso participativo.

Hans P. Binswanger y Klaus Deininger, “Política de Tierra del Banco Mundial: Evolución y Retos Actuales.” Este trabajo fue preparado para el Simposio del Sector Agrícola del Banco Mundial, 1994.

Departamento Ambiental, Investigación y División de Política, Trabajo en proceso No. 1992-35, marzo, 1992.