

# **Análisis Político-histórico reciente de las políticas e institucionalidad de la tenencia de la tierra, una mirada desde la Firma de la Paz a la fecha**



Lic. Fernando Paredes

Guatemala, 1 de agosto de 2018.



# Retos y reglas

- 20 minutos para explicar 475 años.
  - Qué significaron los Acuerdos de Paz en materia de gobernanza de la tierra – 22 años.
  - Perspectivas para desarrollar una gobernanza de la Tenencia de la Tierra (TdT) – en cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- 
- Simplificación más que trivialización.
  - Somos forenses del paciente que tratamos como médicos generales.
  - De lo general a analizar un solo elemento para explicar el problema.
  - Es necesario explicar lo obvio.



# Gobernanza

- El término **gobernanza** se usa desde la década de 1990 para designar la eficacia, calidad y buena orientación de la intervención del Estado,
- Es tan antiguo como la civilización humana. Gobernanza como concepto aislado significa: el proceso de toma de decisiones y el proceso por el que las decisiones son implementadas, o no.
- Participación / Legalidad / Transparencia / Responsabilidad / Consenso / Equidad / Eficacia y Eficiencia / Sensibilidad



# Elementos de la gobernanza

- ▶ Responsabilidad El buen gobierno requiere que las instituciones y los sistemas sirvan a todos los grupos de interés **dentro de un marco de tiempo razonable.**
- ▶ Consenso Hay muchos actores y por lo tanto muchos puntos de vista. El buen gobierno requiere mediación entre los diferentes intereses de la sociedad para alcanzar un amplio consenso en lo que concierne a los mayores intereses del conjunto de la comunidad y establecer cómo se puede llegar a realizarlos. También requiere una perspectiva amplia y a largo plazo sobre las necesidades para el desarrollo humano sostenible y sobre cómo alcanzar los objetivos de este desarrollo. **Esto sólo se puede conseguir con la comprensión y entendimiento de la historia, la cultura y los contextos sociales de una sociedad o comunidad concreta.**

# Historia – Consistencia en los hitos

- 1543 Repartimiento y encomienda – servicios prestados al rey.

“...se reconoce que la sociedad en general interpreta que: a) el estado es el propietario de la tierra y el impulsor del sistema agrario; b) presume el reparto de tierras del estado en forma gratuita, y c) que la adjudicación en propiedad está condicionada a la posesión del inmueble por parte del beneficiario. (Morales 1994)

- 1871 – propiedad de la iglesia – cultivo lejos de lugares poblados del café
- 1940 – Decreto 900
- 1954 - ....
- 1960 – Parcelamientos (20 a 45 Has.), fincas confiscadas a alemanes, Boca Costa y A.V.
- 1960 -1980 Petén, FTN. – colonización –
- FYDEP 1960; INTA 1962
- FUNDACEN 1984-1990
- FONATIERRA, FORELAP 1992-1996
- UTJ, PROTIERRA, CONTIERRA – 1996
- FONTIERRA, RIC, SAA
- RGP, IGN ....



# ¿Qué marcó las decisiones que se tomaron? (datos)

- Censo agropecuario 1979
  - 2% de las fincas ocupaban el 67% de las tierras.
  - 80% de las fincas ocupaban el 10% de las tierras.
  - **Coefficiente de Gini 0.87**

**Cuadro 7. Número de fincas censales y superficie en manzanas, según año del censo agropecuario**

Censo número	Año	Número de fincas	Superficie
I	1950	348,687	5,315,475
II	1964	417,344	4,926,766
III	1979	531,623	5,875,317

# Acuerdos de Paz - enunciados

- ▶ La resolución de la problemática agraria ... ineludible ... mayoría de población rural en pobreza ... la transformación de la tenencia y uso de la tierra ... para quienes la trabajan ... base de su estabilidad económica ... garantía de **libertad y dignidad**.
- ... desde la modernización de las modalidades de producción y cultivo
- El Gobierno se compromete ... a impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria.



# Elementos de la estrategia

- La tenencia de la tierra y el uso de recursos naturales.
- Los sistemas y mecanismos de crédito.
- El procesamiento y la comercialización.
- La legislación agraria y la seguridad jurídica.
- Las relaciones laborales.
- La asistencia técnica y la capacitación.
- La sostenibilidad de los recursos naturales.
- La organización de la población rural.



# Acceso a la propiedad de la tierra ...

- ▶ Fondo de Tierras: concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación del Fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental.
- Baldíos nacionales, tierras registradas irregularmente (Petén y FTN), FONATIERRA, tierras ociosas (Art. 40 Constitución), ventas de excesos, tierras adquiridas con préstamos y/o donaciones, tierras en aplicación Art. 40 del Dto. 1551 (zonas de desarrollo agrario – ociosas).



## ... mecanismos financieros

- ... todos los mecanismos posibles para desarrollar un mercado activo de tierras que permita la adquisición...
- ... propiciar la emisión de valores hipotecarios, con garantía del Estado, cuyo rendimiento sea atractivo para el mercado privado y particularmente para las instituciones financieras.



## Necesario reconocer que:

- Se definió un problema de manera integral (algo que era tabú) y se indicaron líneas generales para enfrentarlo.



# Lo obvio

- Una visión de Estado pre existente (no por decisión manifiesta y documentada, sino más bien tácita).
- La Constitución de 1985.
- La imposibilidad de entender cómo las fuerzas de esa visión de Estado se movían, i.e. Reforma Constitucional de 1993, interpretaciones de la CC del Art. 40 (1987, 1988, 1991).
- Voluntad real de cumplir los Acuerdos de Paz.
- Acciones efectivas y positivas para cumplir los acuerdos i.e. asignación de recursos.



# Imposibilidades estructurales

- Sostenibilidad de los compromisos (a veces las políticas cambian con un cambio de vice ministro).
- Rigidez de disponibilidad de recursos.
- Recursos para operar, mas no para construir capital adicional.
- La visión de 1543; 1871; 1954 .....
- Que significa la propiedad de la tierra (desde puntos de vista: antropológico, social, económico). ¿Entienden los profesionales esa realidad?

...

- Se crearon nuevas instituciones, pero ... por qué iban a ser distintas en términos de eficiencia (¿que tan distantes del promedio de efectividad? ¿Entendimiento del ciclo de vida de las entidades?
- División lógica de funciones, sin embargo se sobre dimensionó la posibilidad de coordinación interinstitucional.
- Periodicidad de las leyes.
- Gobiernos corporativos – ¿que tanto son vulnerables a las posiciones sectoriales? Al final del día el Ejecutivo/Legislativo asignan los recursos.





# Los dilemas ético/políticos

- ▶ Así que se vaya .... construir una nave que regrese – producir algo que se venda.
- ▶ La pobreza no puede esperar.
- ▶ Poco a muchos o mucho a pocos.
- Los programas públicos deben ser evaluados rigurosamente, no se puede gestionar/gerenciar sin información.
- El monitoreo y evaluación técnico –no solo de rendición de cuentas.



# El modelo de acceso a la tierra asistido por el mercado

- 1995 – políticas injustas e ineficientes de apoyo al área rural/agricultura.
- Grandes extensiones rentables a costa de pequeños productores.
- 3 tipos de fincas.
- Las no salvables deberían cambiar de propietarios.
- Presunción de capital mínimo aportable.

# El modelo

Disposición de compra

Disposición de  
venta

Crédito

Subsidio

Incentivo a obtener  
el mejor precio



Razonamiento de  
no pagar.



# Pero.....

- Flujo tradicional de expediente.
  - La evaluación del proyecto productivo.
  - La tecnología.
  - El mercado.
- 
- Periodicidad del traslado
  - La economía campesina
  - El flujo de efectivo
  - Las características del mercado local
- Producción colectiva
  - Asignación oportuna de recursos
  - El contenido de la AT
  - La auditoría



# Y los errores de diseño

- La co-propiedad.
- El entendimiento del funcionamiento del mercado de tierras.
- La asimetría de las partes no permitió aprovechar la crisis de finales de los 90.
- El interés y condiciones de pago.
- Necesidades básicas insatisfechas Vrs. ingresos.
- Comunidades en fincas?
- Los retos políticos – relación alcaldía, servicios (educación, salud).
- Las fórmulas: deuda por familia ....
- Beneficiarios genuinos?
- El mito de la garantía hipotecaria – ausencia de capital de trabajo para los beneficiarios del proceso de regularización.



# Las alternativas utilizadas

- Acceso a tierra con financiamiento público mediante mecanismos financieros adecuados ... procurando que estos permitan la sostenibilidad financiera del Fondo.
- Obligatoriedad de asignar recursos hasta 2008 (modificado)
- Regularización: proceso de análisis revisión y actualización de expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de la tierra (1151, 60-70 y 38-71)
- Otras modalidades: créditos individuales (287), arrendamiento, arrendamiento *con opción a compra*.





# Otros elementos importantes

- ... proyectos productivos integrales que incluyan la compra de tierras e inversiones que sean necesarias.
- Fondo de Garantía, (experiencias regionales y locales).
- 10 años para concluir la regularización de tierras.

# Resultados del Fondo de Tierras y su relación con el censo

FONDO DE TIERRAS				FONDO DE TIERRAS						
PROGRAMA DE REGULARIZACION DE TIERRAS DEL ESTADO				PROGRAMA ACCESO A LA COMPRA DE TIERRA Y DESARROLLO PRODUCTIVO						
ESCRITURAS ENTREGADAS AÑOS 2000 A 2018				CREDITOS Y SUBSIDIOS PARA COMPRA DE FINCAS POR AÑO PERIODO 1998 AL 2017						
AÑO	TOTAL DE ESCRITURAS ENTREGADAS	FAMILIAS	TOTAL DE HECTÁREAS	AÑO	NUMERO DE FINCAS COMPRADAS	TOTAL FAMILIAS	EXTENSION EN HECTAREAS	VALOR DEL CREDITO	VALOR DEL SUBSIDIO	MONTO TOTAL
2000	10	2,437	54,724.00	1998	13	1,090	4,205.25 Q	42,182,945	Q 10,475,000	Q 52,657,945
2001	1,172	5,854	119,226.34	1999	17	1,315	8,245.35 Q	40,387,851	Q 13,150,000	Q 53,537,851
2002	47	3,802	52,513.72	2000	45	2,583	17,276.11 Q	64,170,620	Q 41,933,955	Q 106,104,575
2003	2,794	10,853	127,226.63	2001	59	5,754	26,793.26 Q	222,312,905	Q 110,680,986	Q 332,993,891
				2002	20	2,237	8,483.44 Q	95,013,235	Q 46,577,388	Q 141,590,623
				2003	29	2,423	8,991.85 Q	85,037,536	Q 59,544,342	Q 144,581,878
TOTAL	4,023	22,946	353,691	Total general	183	15,402	73,995.26 Q	549,105,092	Q 282,361,671	Q 831,466,763

**Cuadro 7. Número de fincas censales y superficie en manzanas, según año del censo agropecuario**

Censo número	Año	Número de fincas	Superficie
<b>I</b>	<b>1950</b>	<b>348,687</b>	<b>5,315,475</b>
<b>II</b>	<b>1964</b>	<b>417,344</b>	<b>4,926,766</b>
<b>III</b>	<b>1979</b>	<b>531,623</b>	<b>5,875,317</b>
<b>IV</b>	<b>2003</b>	<b>830,684</b>	<b>5,315,838</b>

	Hectáreas	%
Total Censo	5,315,838	100%
Créditos	73,995	1%
Regularización	353,691	7%



# Resultados del Fondo de Tierras

- Definir cuál es el problema: propiedad de un terreno o de un activo.
- Un problema complejo requiere de varias ventanillas de atención.
- Identificar los incentivos adecuados i.e. el programa de arrendamiento.
- Entender que se busca un éxito económico además de cumplir con una obligación histórica.
- Cualquier decisión se enfrentará a los obstáculos estructurales.
- Una seriedad y rigor técnico en las modalidades de atención..
- El problema no es el medicamento



MUCHAS GRACIAS.



# Sin embargo

- ▶ Se identifican patrones de éxito:
  - ▶ Homogeneidad del grupo (demanda genuina).
  - ▶ Que los incentivos funcionen.
  - ▶ La rentabilidad del proyecto.
  - ▶ Distancia – conocimiento de la finca .
  - ▶ Información clara de derechos y obligaciones.