

Política Agraria



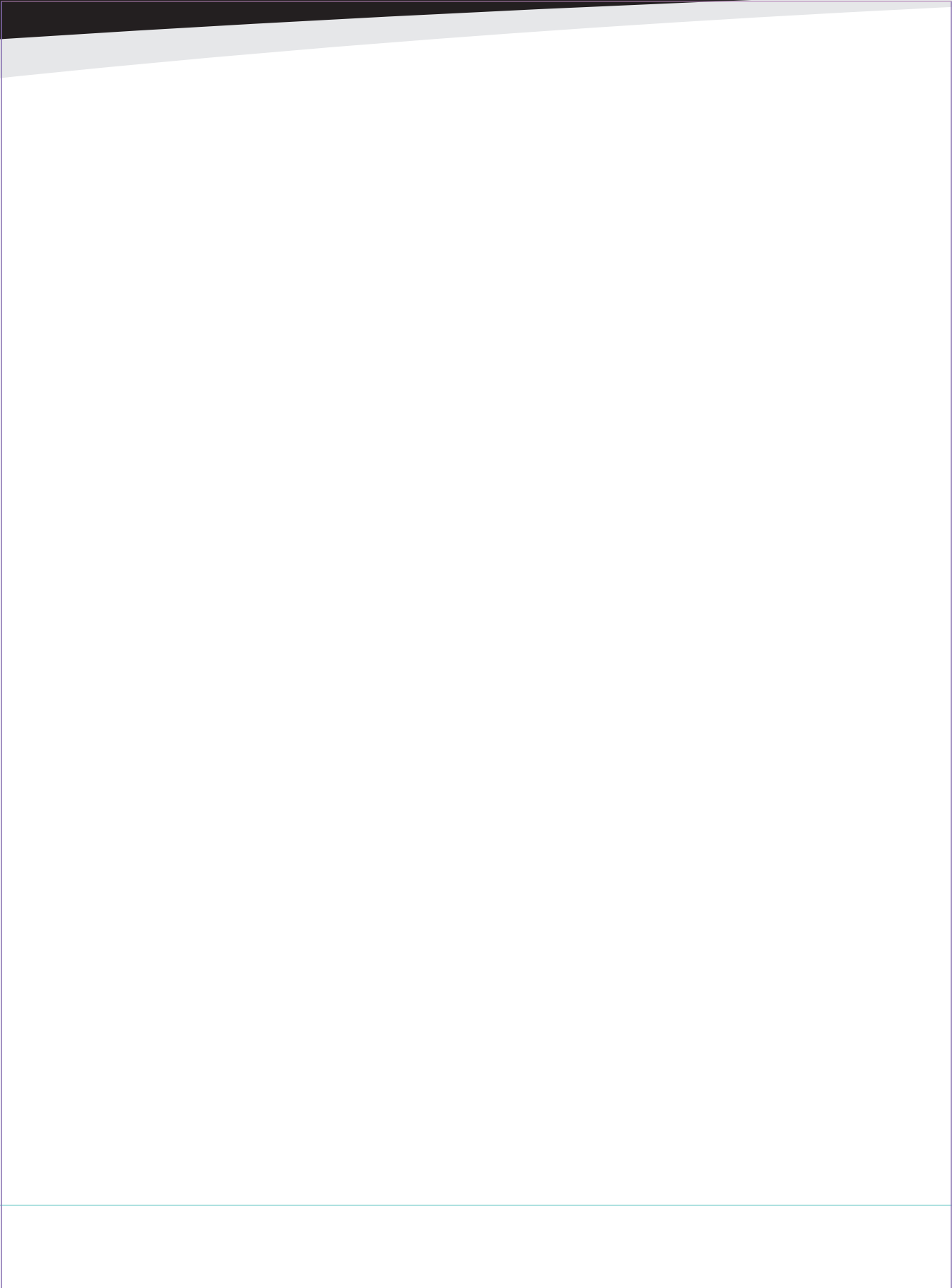
Gobierno de la República de Guatemala

UNIDOS, SEGURO VAMOS ADELANTE >>



ÍNDICE DE CONTENIDO

Presentación	5
Introducción	7
I. Marco general de la política agraria	9
A. Conceptualización	9
B. Justificación	10
C. Ejes de la Política Agraria	11
II. Orientaciones de la política	13
A. Una Política Agraria para el Desarrollo Rural Integral	13
B. Papel del Estado	14
C. Papel del Mercado	14
D. De la economía de subsistencia a la economía excedentaria	15
E. Participación Social y Equidad de Género	15
F. Principios Generales de la Política Agraria	16
III. Objetivo de la Política Agraria	17
Objetivos específicos	17
IV. Marco estratégico	19
A. Dimensiones	19
B. Matriz de las dimensiones constructoras de la Política Agraria	21
V. Matriz propositiva de la Política Agraria	23
Líneas generales de los instrumentos	24
VI. Adecuación institucional	39
VII. Sistema de Investigación y Monitoreo Agrario	40



PRESENTACIÓN

Guatemala es un país con enormes posibilidades de desarrollo, las cuales exigen -para concretarse- de la participación democrática de la sociedad civil y de la acción pública, ambas orientadas con criterios de equidad, eficacia, eficiencia y racionalidad.

Las nuevas dinámicas económicas mundiales pueden significar oportunidades, si sus desafíos se enfrentan generando condiciones de mejoramiento en los niveles de vida en el área rural, elevando los índices de desarrollo humano. Para ello, el Gobierno del Presidente Oscar Berger ha establecido como prioridad el diseño y puesta en práctica de la política de Desarrollo Rural Integral, misma que incorpora otras políticas sectoriales coadyuvantes con sus finalidades, incluyendo la presente.

Durante este Gobierno, se ha avanzado en la mencionada dirección, con acciones estratégicas generadoras de condiciones para el desarrollo rural, tales como la aprobación de los decretos 41 – 2005, Ley del Registro de Información Catastral, 32-2005 Ley de Seguridad Alimentaria, 52-2005 Ley Marco de los Acuerdos de Paz, políticas y programas claves, tales como la Política de Descentralización, la Agenda Nacional de Competitividad, el programa *DaCrédito*, entre otros.

No obstante los citados avances, el país experimenta muchas limitaciones que no permiten potencializar sus posibilidades de desarrollo. Resalta dentro de éstas, la conflictividad agraria, entendiéndola como un *“fenómeno social que involucra a amplios sectores de población, generada por la interacción de un conjunto de factores sociales, políticos, económicos y culturales que han determinado las particulares formas de relación entre los grupos sociales en el agro”*¹. Este planteamiento nos permite comprender que los conflictos agrarios, son efectos de la conflictividad agraria, y que una de las principales explicaciones se encuentra en las deficiencias que se presentan para el acceso a la tierra y la falta de certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia, posesión y propiedad de dicho recurso.

La Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República -SAA- en coordinación con el Consejo de Política Agraria y en concordancia con el espíritu y la letra de los Acuerdos de Paz, ha elaborado la Política Agraria, la cual se integra como componente del desarrollo rural integral.

La Política Agraria intenta reflejar los principales argumentos de los diversos actores y sectores nacionales, que a lo largo de varios años se han planteado en diferentes procesos de

¹ Algunas reflexiones en torno a la temática agraria. Secretaría de Asuntos Agrarios, SAA, 2005. página 9.

construcción participativa, principalmente en la Mesa de Diálogo de la Política de Desarrollo Rural Integral (MDPDRI) convocada por este Gobierno.

A efecto de identificar y generar acciones que gradualmente permitan la solución de la conflictividad agraria, se plantea la Política Agraria con una visión incluyente e innovadora que amplia las posibilidades de un abordaje más flexible.

Con esta política se pretende contribuir al proceso de consolidación de la Paz Social, la Democracia participativa y la reconciliación nacional.

Ciudad de Guatemala, 25 de mayo de 2006.

INTRODUCCIÓN:

El presente documento pretende mostrar en forma sistémica y ordenada la política agraria planteada, con énfasis en su rápida aprehensión. Al respecto, se ha dividido en secciones que contienen las cuestiones medulares del planteamiento.

La primera de ellas, Marco General, se orienta a dar las premisas e ideas básicas, siendo una primera aproximación. Se compone de una sintética conceptualización de qué estamos entendiendo por política agraria y cómo se propone abandonar una serie de visiones anacrónicas que se tienen al respecto, seguida por una sucinta justificación del esquema central, cuya finalidad es la superación de la situación agraria actual en el marco constitucional vigente. Por último, una explicitación de los ejes integrados en la actual política, ampliando también la visión que se ha tenido hasta aquí de los componentes de lo agrario.

A continuación, encontramos una sección de orientaciones de la política agraria, la cual expresa argumentos considerados esenciales al momento de brindar razones sobre las acciones operativas a desarrollarse. En esta parte, podemos encontrar: una aproximación de la necesaria relación e interdependencia entre lo agrario y lo rural, el papel del Estado como promotor del desarrollo, el rol fundamental del mercado como espacio de asignación y distribución de recursos y activos, la visión de cambio y superación de las economías de infra y subsistencia a excedentarias, el reconocimiento de la necesidad de la participación social propositiva e informada en la acción pública a la par de la exigencia ética de equidad en su sentido amplio y para culminar con los principios basales de la política.

En el punto tercero, encontramos el objetivo general de la política, desglosado luego en los específicos tenidos en miras al construir la propuesta.

Las acciones operativas que derivan de las ideas y análisis anteriores, se concretan en el Marco Estratégico, el cual contiene las dimensiones de la política, aterrizadas en la matriz de dimensiones constructoras de la misma.

Para finalizar, se puntualiza la relevancia de la coordinación interinstitucional como condición del éxito del planteamiento, proponiendo un Gabinete Agrario responsable de lograrla, como así también la configuración de un sistema de monitoreo que permita un proceso de toma de decisiones estratégicas en tiempo oportuno.

Sintetizando, adelantamos que la idea central gira alrededor de pensar a la política agraria como componente del desarrollo rural integral, que incluye temas relacionados a la tierra (acceso, regularización, catastro, registro, ordenamiento territorial y atención de conflictos agrarios) como así también, el uso de otros activos productivos



I- MARCO GENERAL:

A- Conceptualización:

En éste documento en particular, se conceptualiza a la política agraria como un componente del desarrollo rural integral, que recoge el conjunto de objetivos, acciones estratégicas e instrumentos, que en su conjunto, pretenden facilitar y ampliar el acceso a la tierra y alcanzar la certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia, posesión y propiedad de la misma, con la finalidad de atender la conflictividad agraria y reducir sus expresiones visibles, los conflictos.

Las principales corrientes actuales de pensamiento, reconocen que la tierra en si misma no es suficiente para generar crecimiento económico y desarrollo humano integral. Es por ello que la presente política amplía los paradigmas usuales existentes, bajo dos ópticas:

1. Evitar la visión de “*política agraria como acceso a la tierra*” y ampliarla hacia el acceso a otros activos productivos, los cuales son tan necesarios como la tierra en la generación de mejores condiciones de vida de los habitantes del área rural.
2. Acudir a la consideración dinámica de los activos productivos en su uso. Es decir, en su capacidad de incidir como factores creadores de recursos y riqueza, que permitan la superación de la pobreza y pobreza extrema. **Los activos productivos no son fines en sí mismos**, sino que son relevantes en tanto medios de generación de riqueza y superación de la pobreza. Nos referimos a lo agrícola-agroindustrial, pecuario, forestal, hidrobiológico, turismo, servicios ambientales, áreas protegidas, y servicios hidroeléctricos, entre otros.

Un mayor acceso a los recursos y activos productivos, entre ellos la tierra, implica transformar la situación agraria del país, impulsando el surgimiento de pequeñas y medianas explotaciones agrícolas excedentarias como motores económicos del cambio hacia la superación de la pobreza y extrema pobreza, lo cual presupone que ésta política esté íntimamente vinculada a la de Desarrollo Rural.

Se entiende como activos productivos aquellos susceptibles de generar condiciones de desarrollo, teniendo importancia la variable del progreso tecnológico. Principalmente nos referimos a educación, recursos naturales y agua, tecnología e infraestructura, recursos financieros, tierra y organización social entre otros.

La premisa de la cual se parte, es considerar que la interrelación entre dichos activos impulsa el logro de tasas de crecimiento económico más aceleradas. Aunque tradicionalmente se ha dado mucha importancia a la acumulación de capital físico, también merecen atención otros activos clave como: el capital humano, el capital social y el capital natural.

B- Justificación:

La persistente presencia del fenómeno histórico de conflictividad agraria, obliga al diseño de una política agraria, por medio de la cual se institucionalicen las acciones que contribuyan con la gobernabilidad. La política parte de la consideración, que la actual situación agraria del país no genera condiciones para el desarrollo humano integral.

Atender la conflictividad agraria, con miras a resolverla, coadyuva a potencializar el desarrollo humano como fin supremo y por ende, a alcanzar mayores niveles exónómicos, sociales y políticos para el país.

Sin embargo, el cambio de la situación agraria del país para lograr desarrollo en las áreas rurales es insuficiente, por lo que se requieren acciones encaminadas hacia la formulación e implementación de la Política de Desarrollo Rural Integral, a través de: i) elevar la economía campesina de infra y subsistencia a excedentaria; y ii) promover una mayor igualdad social y fortalecer la participación ciudadana de las poblaciones rurales.

Diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, recogiendo el espíritu de los Acuerdos de Paz, entienden que la ampliación del acceso a los diversos activos productivos, entre ellos la tierra, es un factor necesario, más no el único, de una política de desarrollo rural. Por ello, como se mencionó con anterioridad, debe verse a la presente Política Agraria *como un elemento de la Política de Desarrollo Rural integral*.

En el país se han desarrollado una serie de instrumentos institucionales, con calidades para contribuir a la solución de la problemática agraria, sin contar previamente con el marco de política correspondiente para su adecuada comprensión.

La política agraria contenida en el presente documento, recoge el conjunto de objetivos, acciones estratégicas e instrumentos, que en su conjunto, pretenden facilitar y ampliar el acceso a la tierra y alcanzar la certeza y seguridad jurídica sobre la tenencia, posesión y propiedad de la misma, con la finalidad de atender la conflictividad agraria y reducir sus expresiones visibles, los conflictos.

Asimismo, el presente documento identifica los instrumentos y las estrategias concretas de política que, desde una perspectiva de gobierno, son posibles de aplicar en el actual contexto económico, social y político, apuntando a la modernización del actual modelo económico.

C- Ejes de la política agraria:

i) Acceso a la tierra:

Este eje debe visualizarse como una garantía que materialice el acceso a la tierra. Actualmente, esta función la ejecuta el Fondo de Tierras, de acuerdo a su ley constitutiva, Decreto 24-99. El Gabinete Agrario, en coordinación con dicha institución deberá explorar otros mecanismos, que permitan ampliar la atención a la población rural.

Adicionalmente, como condición de generación del desarrollo humano integral, se deben realizar acciones conjuntas con el Gabinete de Desarrollo Rural, para garantizar y materializar la posibilidad de acceso a la multiplicidad de activos productivos que inciden en la posibilidad de crear excedentes en el área rural. Nos referimos a una visión no sólo economicista, sino que además incorpora activos necesarios para la generación y consolidación del capital humano y social, tales como educación, salud, redes organizacionales, vivienda, entre otros. Por supuesto que éstos se refieren a satisfactores aptos para mejorar las condiciones de vida.

ii) **Certeza y seguridad jurídica.**

La seguridad jurídica es la cualidad del ordenamiento jurídico que produce certeza y confianza en la ciudadanía sobre lo que es Derecho en cada momento y lo que previsiblemente será en el futuro, siendo su consecuencia establecer confianza en el orden jurídico, fundada en pautas razonables de previsibilidad, presupuesto y función del Estado democrático de Derecho. Como tal, supone el conocimiento de las normas vigentes y una cierta estabilidad del ordenamiento.

Por ello, la acción coordinada del Registro de Información Catastral con el Registro General de la Propiedad y el Segundo Registro de la Propiedad, es clave para reducir el grado de incertidumbre actual sobre las condiciones de titulación y posesión de gran parte del área territorial guatemalteca, factor con múltiples consecuencias en lo agrario, que van desde la debilidad del mercado de tierras a la generación de conflictos puntuales.

iii) **Atención a conflictos agrarios.**

Eje central de toda política agraria que apunta al tratamiento de los conflictos que surgen sobre la tierra, bajo metodologías de transformación y resolución alterna de controversias mediante la intervención institucional. Al respecto, es interesante tener en cuenta la distinción que se formula entre conflictividad (como fenómeno complejo que engloba aspectos económicos, culturales, históricos, laborales, sociales, entre muchos otros, generando una dinámica agraria impulsora de tensiones internas entre grupos sociales) y los conflictos agrarios puntualmente hablando, como acumulado cuantitativo de casos que requieren actuación estatal. En concreto, la suma de los conflictos agrarios es menor que la conflictividad agraria.

iv) **Impulso a la competitividad del área rural.**

El objeto es fortalecer el desarrollo del potencial de todos los actores del área rural en el ámbito de sus capacidades productivas, mediante el aprovechamiento del capital humano,

social, económico y cultural existente en cada región. Esto, orientado a generar aptitud para competir en el contexto imperante de libre mercado, al dotar de las capacidades necesarias. Es necesario hacer converger la modernización (tecnificación) de la agricultura, dinamizar la pequeña economía rural, coadyuvar al desarrollo integral del ser humano, contar con un manejo sostenible de recursos naturales y afrontar con responsabilidad social el reto de generar desarrollo humano para toda la población guatemalteca.

Para la implementación adecuada de este eje, es fundamental el trabajo coordinado entre los actores institucionales pertinentes, en total congruencia con la Agenda Estratégica de Desarrollo Rural, aprobada por el Gabinete respectivo y la Política de Desarrollo Rural.

II- ORIENTACIONES DE LA POLÍTICA:

El objetivo general de la política es transformar la situación agraria de Guatemala, promoviendo la certeza jurídica sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, su acceso y la resolución de los conflictos agrarios, para que conjuntamente con el uso de otros activos productivos, se mejoren las condiciones de vida de la población del área rural y se propicie el desarrollo rural integral, dentro de una sociedad multicultural. Esta sección analiza las orientaciones alrededor de las cuales actuarán los instrumentos de la presente política.



A- Una Política Agraria para el Desarrollo Rural Integral.

El mero acceso a la tierra no es suficiente para lograr el desarrollo rural integral en Guatemala. Esto exige la realización de otros elementos, tales como: desarrollo humano, producción agrícola, acceso a servicios sociales, equidad y protección del medio ambiente, entre muchos otros.

El enfoque de desarrollo rural en el que se inserta la presente política agraria, como un componente más, trasciende lo estrictamente agrícola y agrario como las únicas posibilidades de desarrollo en las áreas rurales. Se reconoce la importancia de la política agraria en tanto es un elemento más del desarrollo rural integral y sus ejes estratégicos en cuanto vías importantes para el logro de los objetivos que implican el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área rural.

En un sentido amplio, los activos que influyen sobre el desarrollo son el capital físico, el capital humano, el capital social y el capital natural. El capital físico se concibe como el conjunto de bienes o servicios que se articulan a los procesos productivos, tales como maquinarias, equipos, infraestructuras, entre otros. La acumulación de capital físico (realizado a través de las inversiones) determina la dinámica de la expansión de la producción. Tradicionalmente, se ha dado mucha importancia a la acumulación de capital físico, pero también merecen atención el capital humano, el capital social y el capital natural.

El capital humano reconoce la importancia de la educación y la formación para elevar las capacidades del ser humano en aras de lograr mayor bienestar. Asimismo, la articulación en redes sociales y productivas que propicien nuevas formas organizativas y estructuras sociales son factores clave para el desarrollo.

El capital natural, por su parte, ofrece los insumos básicos para la reproducción y sobrevivencia del ser humano, (de la sostenibilidad de los recursos naturales depende la sostenibilidad misma de la humanidad).

En la política de desarrollo rural, marco amplio de la política agraria, dichos activos son relevantes porque determinan la condición de vida de los actores vinculados, sus objetivos y las formas en las que cada uno de los capitales mencionados interviene para lograr desarrollo.

Para lograr un desarrollo rural integral, se deben abordar los diferentes aspectos del uso y acceso de los cuatro capitales. Por ejemplo, para los productores de infra-subsistencia, subsistencia y pequeños productores excedentarios, el progreso tecnológico, la productividad y la acumulación del capital físico, determinan las repercusiones a largo plazo, sobre todo en materia de desarrollo.

La reducción de la desigualdad de oportunidades no debe ser el único objetivo de la política agraria, también debe procurarse la disminución de la desigualdad e inestabilidad del crecimiento económico.

El enfoque que adopta la Política Agraria reconoce que el acceso a recursos y activos productivos es un aspecto esencial para el desarrollo, así como la actividad productiva que de su uso se deriva. Sin embargo, por su amplitud, el abordaje de éstos temas compete a una política de desarrollo rural y no a la agraria. Esta separación de escenarios de abordaje, en ningún momento desvincula la estrecha relación que existe entre ambas políticas, que cuentan con diferentes instrumentos en la mayoría de los casos, pero que se complementan entre si.

B- Papel del Estado.

La firma de los Acuerdos de Paz definió un nuevo papel al Estado desde una óptica de *“promotor, orientador y regulador del desarrollo socioeconómico del país, de manera que, con el esfuerzo conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los satisfactores sociales y la justicia social”*².

En este contexto, al Estado le corresponde un papel vital para dinamizar las relaciones en el agro guatemalteco, con el fin de superar obstáculos que permitan modernizar la economía que permita alcanzar la competitividad y favorecer una mayor inserción al comercio internacional, y con ello lograr un mayor bienestar para la sociedad guatemalteca en general.

C- Papel del mercado.

Asimismo, se parte del hecho que el desarrollo socioeconómico no puede depender exclusivamente de las finanzas públicas y la regulación del Estado. Es decir, se requiere la participación de los agentes económicos privados.

La globalización de las economías impone amenazas y ofrece oportunidades para el desarrollo del país. El mercado, en tanto construcción social e institucionalidad humana, debe verse como instrumento para el desarrollo, el cual puede aportar para lograr el beneficio social.

De igual forma, debe reconocerse que los instrumentos de política que utilizan mecanismos de mercado para la obtención de objetivos de acceso a la tierra tienen potencialidades que deben rescatarse.

Los Acuerdos de Paz basan el instrumental de política agraria en mecanismos de mercado. Hasta ahora, se han definido dos asuntos principales en el tema agrario, en función del mercado: el déficit en la disponibilidad de tierras aptas para cultivo y la inseguridad jurídica de la

² "Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos Y Situación Agraria", numeral II. Desarrollo social, numeral 14.

propiedad, posesión y tenencia del activo tierra.

D- De la economía de subsistencia a la economía excedentaria.

La economía campesina constituye un modo específico de producción. En ella convergen una inmensa cantidad de actividades productivas que tienen un cierto nivel de intercambio en mercados locales, que no llegan a tener el impacto deseado debido a que su calidad no llega a niveles de transabilidad.

Tomando en cuenta que la empresariedad, la competitividad y los mercados son aspectos importantes para el desarrollo rural, debe considerarse que la economía campesina tiene potencial en temas de seguridad alimentaria, la articulación de redes sociales y como multiplicador del crecimiento económico.

En esencia, la economía campesina excedentaria, al hacer un uso más intensivo de mano de obra e insumos productivos, multiplica sus efectos en la economía a través de fungir como demandantes de bienes y servicios además de proveer bienes a la economía. Por ejemplo, el productor excedentario, al producir para el mercado, genera ingresos que le permiten aumentar su nivel de consumo, lo cual mueve la maquinaria económica. Si los bienes que produce son exportables, el impacto a la economía será mayor. Por ello, el pasar de una economía de subsistencia a una excedentaria, es un paso intermedio para lograr productores vinculados a los mercados y una mayor empresariedad en el agro nacional.

E- Participación Social y Equidad de Género.

La Política Agraria plantea dentro de su contenido, la participación de los diferentes actores y sectores involucrados en el tema agrario. La participación social y la construcción de redes sociales, principalmente desde el ámbito comunitario, es base para el desarrollo.

La generación de la participación social, además de ser considerada un factor fundamental del proceso democrático, es un factor necesario en el fomento de la productividad y el crecimiento económico. Dicha participación contribuye a generar equidad en la distribución de la riqueza, asegura la transparencia en la implementación de las políticas públicas, ejerce orientación hacia el bien común, eficientiza la prestación de servicios y promueve el desarrollo integral.

De la misma manera, promover la equidad de género es un elemento fundamental para la construcción del desarrollo humano. La dimensión de género conlleva reconocer tres aspectos fundamentales: 1) la participación activa y efectiva, que reconoce y visibiliza la importancia del liderazgo de mujeres en los procesos de planificación y ejecución de las políticas públicas; 2) la equidad de oportunidades, que propicia el acceso a la información y a la promoción de

la incorporación de las mujeres; y, 3) el acceso directo a los beneficios de las políticas, de ser necesario la implementación de medidas afirmativas.

F- Principios Generales de la Política Agraria.

La discusión desarrollada en esta sección permite delimitar los principios generales de la política, alrededor de los cuales se plantean los instrumentos.

Estos son:

- 1) La política agraria es un elemento esencial de la política de desarrollo rural.
- 2) La política agraria como elemento de generación de competitividad sistémica.
- 3) El papel del Estado como promotor de la transformación de la situación agraria y del acceso y uso de los recursos.
- 4) El papel del mercado como generador de riqueza en su dinámica propia.
- 5) La economía campesina como un motor hacia el desarrollo.
- 6) La participación social propositiva en el ciclo de la política.
- 7) La pertinencia cultural de la política agraria y la inclusión de género.
- 8) Primacía del interés social sobre el particular.

III. OBJETIVO DE LA POLÍTICA AGRARIA:

“Transformar la situación agraria de Guatemala, promoviendo la certeza jurídica sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, su acceso y la resolución de los conflictos agrarios, para que conjuntamente con el uso de otros activos productivos, se mejoren las condiciones de vida de la población del área rural y se propicie el desarrollo rural integral, dentro de una sociedad multicultural”

Objetivos específicos:

- Generar condiciones de desarrollo humano integral de la población rural, a través del impulso de la competitividad sistémica.

- Convertir en excedentaria la economía de infra y subsistencia, vinculándola al mercado.
- Promover la empresarialidad de las pequeñas unidades productivas del área rural.
- Enriquecer el capital social y la democracia, fortaleciendo la sociedad civil.

IV. MARCO ESTRATÉGICO:

A- Dimensiones:

Como se ha establecido, la Política Agraria es una parte de la Política de Desarrollo Rural Integral. Partiendo de tal visión, se plantea una matriz que consiste de cuatro dimensiones generales, sus dimensiones particulares y sus ejes de política, tal como se muestra en el cuadro 1.

Las dimensiones generales son los grandes temas que influyen en la política agraria. La matriz puede leerse de abajo hacia arriba, partiéndose de la dimensión basal, la cual define el papel del Estado en el desarrollo con dos ejes estratégicos: regulación y promoción.





La dimensión contextual contiene dos elementos, los cuales son elementos exógenos que influyen a la política, a saber: el contexto de mercado y el de conflictividad. Dentro del contexto mercado, los ejes de política se definen por la globalización, el libre mercado y las condiciones de competitividad. Por otra parte, el contexto conflictividad se enmarca dentro de los ejes coyuntural y estructural.

La conceptualización de la política agraria reconoce también las dimensiones transversales,

Cuadro 1
Matriz ampliada de la Política Agraria, conceptualizada en cuatro dimensiones generales.

Dimensiones generales	Dimensiones particulares	Ejes de política
Constructora	Acceso a activos productivos	Tierra
		Recursos naturales
		Tecnología
		Infraestructura
		Recursos financieros
		Educación
	Uso de activos productivos	Organización social
		Agrícola
		Pecuario
		Forestal
		Hidrobiológico
		Turismo
Transversal	Cultural	Servicios ambientales
		Áreas protegidas
		Identidad
	Ordenamiento territorial	Derechos
		Institucionalidad
		Construcción social
	Equidad	Sostenibilidad de recursos
		Género
		Cultura
Contextual	Mercado	Etárea
		Globalización
	Conflictividad	Libre mercado, competitividad
		Coyuntural
Basal	Papel del Estado	Estructural
		Regulación
		Promoción

las cuales son principios que se deben considerar en la aplicación de todos los instrumentos de política.

Así se encuentran tres dimensiones transversales: la cultural, el ordenamiento territorial y la equidad. Estas tres dimensiones específicas abordan temas de sostenibilidad ambiental y social, que son condiciones necesarias en el planteamiento de la política agraria en el contexto nacional.

Al respecto, la Constitución Política de la República, mandata al Estado preservar y promover la cultura y sus manifestaciones, reconociendo el respeto que se debe tener frente a la diversidad multicultural. A su vez, explicita la protección especial que recibirán las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, especificando que a través de programas especiales, el estado proveerá de tierras estatales para su desarrollo.

Finalmente, la dimensión constructora es sobre la cual se definen los instrumentos de política, la cual contiene dos dimensiones particulares: acceso a activos productivos y uso de activos productivos, siendo éstas dos dimensiones que derivan de la conceptualización integral del desarrollo rural.

Existen políticas enfocadas de manera directa al uso de los activos productivos; esta propuesta se centra en el desarrollo de cuatro subejos referidos a los activos productivos en sí mismos: Acceso, certeza y seguridad jurídica, atención a conflictos e impulso a la competitividad rural.

En resumen, se conceptualiza la política agraria a partir de cuatro dimensiones generales, a saber: 1) dimensión basal, 2) dimensión contextual, 3) dimensión transversal, y 4) dimensión constructora.

Como corolario, podemos finalizar diciendo que los temas agrarios trascienden la visión popularizada en Guatemala de verlo específicamente en temas de acceso y conflictos del tema tierra. Por ello, lo agrario se debe abordar desde diversas políticas, las cuales incluyen diversas instituciones a nivel nacional. La visión integradora se plantea en éste documento en la propuesta institucional.

B- Matriz de las dimensiones constructoras de la Política Agraria.

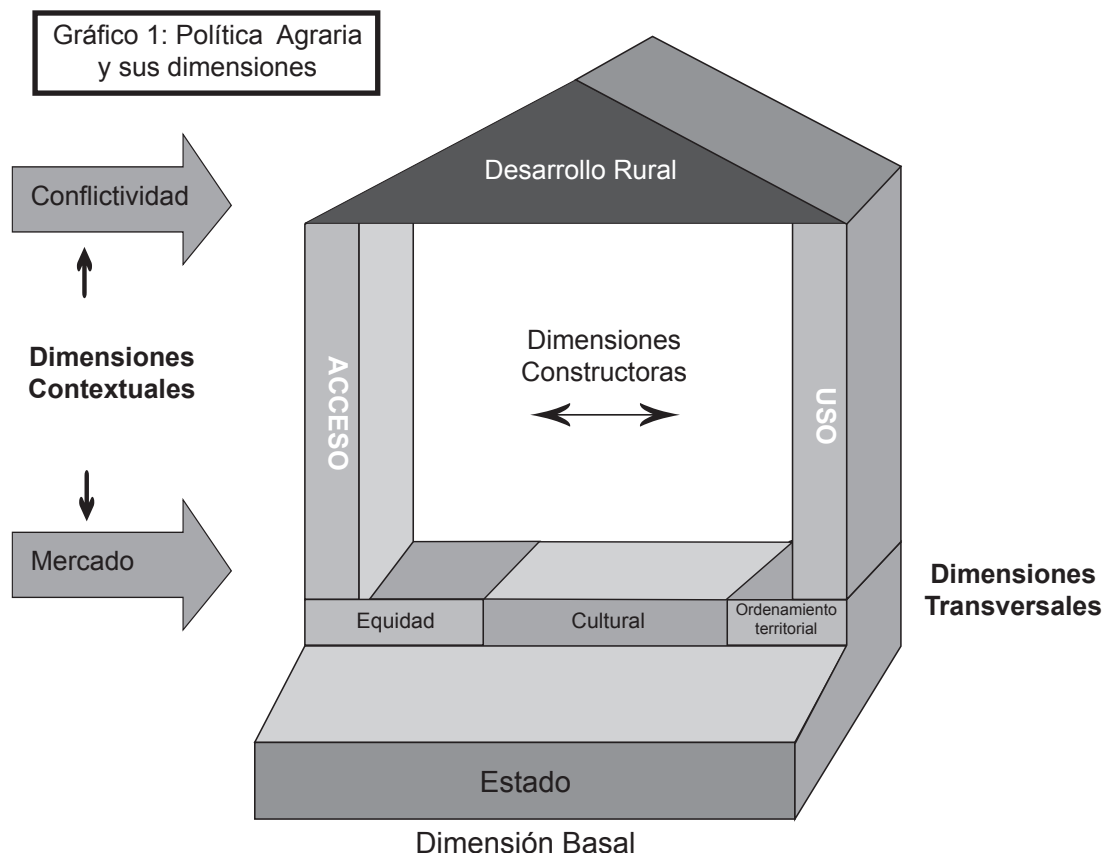
A continuación se presentan dos matrices.

La primera matriz, expuesta en el Cuadro 2, responde a la visión integral de la política agraria dentro de la de desarrollo rural y nos permite visualizar la lógica de coordinación

entre políticas sectoriales. A su vez, es demostrativa de la concepción amplia que se tiene sobre activos productivos y su consideración dinámica: el uso. Es menester destacar que, con fines sintéticos y ceñidos a la competencia directa de la Política Agraria, se profundizan sólo las dimensiones constructoras.

Dichos activos productivos son competencia directa de un amplio número de instituciones,

Dimensiones de la política agraria:



en sus respectivas políticas sectoriales, y son parte fundamental de una visión holística de aproximación e intervención en la temática agraria.

Cuadro 2. Lógica de coordinación entre políticas sectoriales.

<i>Dimensión General</i>	<i>Dimensión particular</i>	<i>Contenidos del Ej</i>
Construcción de la Política Agraria	Activos Productivos	Tierra
		<i>Recursos naturales</i>
		<i>Tecnología e infraestructura</i>
		<i>Recursos financieros</i>
		<i>Educación</i>
		<i>Organización social</i>
	<i>Uso de los Activos Productivos</i>	<i>Agrícola</i>
		<i>Pecuario</i>
		<i>Forestal</i>
		<i>Turismo</i>
		<i>Servicios Ambientales</i>
		<i>Áreas Protegidas</i>

V. MATRIZ PROPOSITIVA DE LA POLÍTICA AGRARIA.

La siguiente matriz, Cuadro 3, aborda en mayor grado de detalle los componentes específicos de la propuesta en: acceso al activo productivo tierra, la certeza y seguridad jurídica, la atención a los conflictos agrarios y el impulso a la competitividad rural. Tal profundización se corresponde a la competencia directa de una política agraria, concretada en sus instrumentos.

Cuadro 3. Matriz propositiva de la Política Agraria

Dimensión General	Dimensión particular	Contenidos del Eje	Estrategias	Líneas de acción	Instrumentos
Construcción de la Política	Activos Productivos.	Tierra.	Acceso: Arrendamiento y Dominio.	Subsidios e incentivos.	-Reestructuración y fortalecimiento del Fondo de Tierras en el espíritu de los Acuerdos de Paz. -Fondo de garantía crediticia para compra de tierras. -Condiciones preferenciales al Estado sobre activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras. -Nuevos modelos empresariales.
				Reforma al IUSI.	Impulsar programas y la elaboración de propuesta de Ley.
			Certeza y seguridad jurídica.	Regularización	Ley de regularización e institucionalidad correspondiente.
				Catastro	Ley del Registro de Información Catastral e institucionalidad correspondiente.
				Registro	-Modernización del Registro General de la Propiedad y del Segundo Registro de la Propiedad con sede en Quetzaltenango. -Creación de mecanismos de reducción de costos de transacción.
				Regularización de tierras en posesión de comunidades indígenas.	Impulso a la regulación de las tierras en posesión de comunidades indígenas.
			Atención a los conflictos.	Métodos alternos administrativos y jurisdiccionales.	-Fortalecimiento de la SAA. -Fortalecimiento de las unidades de resolución alternas de conflictos URAC.
				Administrativa.	- Concreción de la asistencia legal gratuita. - Articulación con OJ y MP. - Programa temporal de adjudicación de tierras para la atención de conflictos. - Aplicación de otros métodos de transformación de conflictos.
				Jurisdiccionales.	Promulgación de legislación agraria sustantiva y procesal y de la jurisdicción correspondiente.
			Impulso a la competitividad rural.	Certificación agraria.	Generación de condiciones de acceso mejoradas al mercado internacional.
				Saneamiento de cartera.	Mecanismos de revisión de las carteras de diversos programas agrarios.

LÍNEAS GENERALES DE LOS INSTRUMENTOS

La propuesta de Política Agraria se operativiza en la matriz, donde podemos encontrar concretamente qué se espera de cada uno de sus componentes.

Se parte de la base de la necesaria coordinación interinstitucional al momento de la implementación de la presente política pública, por lo que las medidas allí contenidas serán materializadas por un conjunto de diversas instituciones responsables.

ESTRATEGIA 1: ACCESO VÍA ARRENDAMIENTO Y DOMINIO.

PRIMERA LÍNEA DE ACCIÓN: Subsidios e incentivos.

INSTRUMENTOS:

1. Reestructuración y fortalecimiento del Fondo de Tierras en el espíritu de los Acuerdos de Paz.

El Fondo de tierras es la institución responsable de facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones de desarrollo rural integral y sostenible. Uno de sus objetivos es el de definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado (Decreto 24-99).

A su vez, se trata de la materialización de uno de los compromisos centrales con relación a la situación agraria, contenidos en los Acuerdos de Paz. En particular, en ASESÁ, inciso 35 c) dice: Iniciar a más tardar en 1997 las operaciones del Fondo de Tierras y promover simultáneamente las condiciones que permitan a los pequeños y medianos campesinos acceder a recursos de crédito, de forma individual o colectiva y de una manera financieramente sostenible.

Por ello, la voluntad es fortalecer la institucionalidad existente, hacia la consolidación democrática, destacando las mejores prácticas aprendidas a lo largo de casi una década de funcionamiento y evitando cometer los errores dados en ese mismo lapso.

Tal fortalecimiento institucional se orientará a la recuperación de los ideales y metas originariamente visualizados al momento de la firma de los Acuerdos de Paz.

2. Fondo de garantía crediticia para compra de tierras.

Los Acuerdos de Paz establecen como método central del acceso a la tierra los mecanismos de mercado. Es decir, mediante la propia dinámica de oferta y demanda en interacción dentro de un mismo espacio, a la búsqueda del equilibrio o precio.

A la par de la institucionalidad estatal responsabilizada del acceso a tierra, se mantiene la necesidad de acciones privadas que generen también condiciones de acceso dominial sobre la tierra, siendo su camino la dinámica de intercambio en el mercado.

Sin embargo, bajo la lógica de rentabilidad y seguridad en la inversión (criterios de mercado) muchas veces los servicios financieros (fundamentalmente crediticios) no están al acceso de porcentajes de población que no gozan de capacidad de obtener fiadores, sean personales o bienes propios pre existentes.

Cuando el acceso a la tierra se vincula no con la posibilidad de intercambios y acumulación de excedentes, sino más bien con generar posibilidades mayores de seguridad alimentaria y sobrevivencia, es interés y obligación del Estado desarrollar acciones que permitan facilitarlos, y por ello se propone la creación de un fondo de garantías público que funcione como garante en las adquisiciones de personas con dificultades para ser sujeto activo crediticio.

El destino será la compra de tierras, ante condiciones simplificadas y no onerosas de garantía pública, dando cumplimiento al Artículo 27 del Decreto 24-99, Ley del Fondo de Tierras.

3. Condiciones preferenciales al Estado sobre activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras.

La estrategia se basa en mecanismos de negociación entre el Estado y entidades bancarias y financieras, a fin de agilizar su compra por los entes públicos con el destino de programas de acceso a tierras. A su vez, se podrán negociar precios preferenciales, si se dan las condiciones de acuerdo.

Como consecuencia de diversos procesos financieros y/o judiciales, estas entidades acumulan una serie de activos extraordinarios, los cuales se congelan temporalmente, hasta reintegrarse a los respectivos mercados.

Con relación a las ejecuciones hipotecarias, podemos encontrar tierras transformadas en activos extraordinarios, las que serían de gran utilidad como posibilidad de programas públicos de acceso.

4. Nuevos modelos empresariales.

Ante la globalización y los retos que conllevan la suscripción de tratados de libre comercio con otros países o bloques económicos, la sociedad guatemalteca debe buscar los medios necesarios para contar con recursos estratégicos que le permitan entrar con mejor grado de preparación en el contexto mundial. Sin duda alguna en los últimos años, la Responsabilidad Social Empresarial constituye de manera creciente un recurso importante que los sectores agro empresariales deben de tomar en cuenta.

La Política Agraria reconoce que el sector agro empresarial es un proveedor clave de oportunidades económicas, capacitación y formación, educación, etc, por lo que debe contar con herramientas que le permitan generar soluciones creativas para el desarrollo sostenible y sustentable, que de hecho van más allá del concepto tradicional de “éxito”, ello conlleva en la innovación de modelos empresariales.

El sector agro empresarial tiene la gran oportunidad para mostrar a la sociedad su compromiso en dos ámbitos:

Con sus trabajadores, a través de medidas que propicien el respeto pleno a los derechos laborales, haciendo énfasis en la creación de incentivos salariales que permitan de manera progresiva aumentar sus ingresos en relación con el nivel de ganancias, generando el bienestar de sus familias y mantener en armonía la relación patrono-trabajador.

Con comunidades en donde operan sus empresas, estableciendo una proyección social en los poblados en donde se reconoce como “empresa amiga”, que además de cumplir con sus responsabilidades fiscales mantiene un apoyo constante con la comunidad. Asimismo, se tiene una relación directa la conservación de los recursos naturales.

Se habla entonces de fomentar la competitividad de manera responsable, que es en sí la clave, para hacer del crecimiento y la consolidación de las empresas la base del bienestar colectivo a partir del Capital Humano, actuando como empresa socialmente responsable. Hoy, la rentabilidad no sólo es medida en términos económicos. La misión de una empresa sustentable es la creación de bienestar y ello exige descubrir en nosotros mismos la sincera sensibilidad por las inquietudes de la comunidad.

SEGUNDA LÍNEA DE ACCIÓN: Reforma al Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI-.

INSTRUMENTOS:

5. Impulsar programas y elaboración de la propuesta de ley.

La reconversión productiva es una de las medidas necesarias que Guatemala requiere para propiciar el desarrollo, principalmente del sector agropecuario. Ello adopta mayor trascendencia después de la crisis del café y en la coyuntura económica mundial.

La Política Agraria pretende generar condiciones para el establecimiento de un programa que impulse la reconversión productiva en aquellos predios, fincas o explotaciones que se encuentran en crisis por diversos motivos y que ante tal situación no se encuentran produciendo en los niveles potencialmente ideales. El objetivo es hacerlas productivas y competitivas.

Para ello se requiere de la adaptación a las nuevas condiciones de un entorno (precios, oferta, demanda, etc.) que por naturaleza es cambiante, para alcanzar una producción capaz de competir exitosamente en la defensa del mercado local y de lograr una incursión eficiente en los mercados externos.

Este proceso debe llevar a alcanzar una producción agropecuaria moderna, sostenible, equitativa, entendida como un sector ampliado que trasciende la producción primaria, capaz de mantenerse como sector dinamizador de la economía.

Básicamente, en todo proceso de reconversión se pueden distinguir tres acciones básicas:

1. **Coordinación**, el entorno económico general, que incluye el ajuste del marco institucional y establecimiento de un adecuado relacionamiento entre el sector público y el sector privado que de las pautas necesarias a la coyuntura económica.

La reconversión productiva se gesta como una respuesta para facilitar la transición hacia un nuevo escenario: una economía abierta y globalizada. Desde el punto de vista económico, el proceso se fundamenta en el aprovechamiento de las ventajas comparativas del sector y en la creación de ventajas competitivas, ofreciendo productos con alto valor agregado para el mercado interno y externo.

2. **Inversión**, La reconversión conlleva responder y ofrecer soluciones para la transformación y la modernización de la tecnología, inversión en infraestructura productiva y en la capacitación de capital humano, que propicien un ambiente adecuado para que el sector y los productores alcancen mayor competitividad³.

3. **Unidades productivas sustentables y/o competitivas**, conlleva la transformación de las diferentes unidades productivas (nivel del predio, finca o explotación) priorizando las pequeñas y medianas, con el fin generar mejores condiciones de eficiencia. Se debe propiciar la sustentabilidad y, para el caso de las medianas o más, garantizar un nivel adecuado para competir.

Ello permitirá defender adecuadamente el mercado local y proyectarse con éxito a los mercados externos.

Posteriormente a la primera etapa de implementación del programa de reconversión productiva, se establecerá una comisión de trabajo que generará insumos para la adopción

³ Se entiende por competitividad la capacidad que posee una actividad o empresa para ingresar con éxito al mercado (interno y/o externo), obtener una participación y sostenerla o incrementarla con el tiempo, derivando a la vez, la más alta rentabilidad. La competitividad es caracterizada por la capacidad de innovar y mejorar constantemente.

de medidas que estimulen la productividad. Tal criterio, a su vez, será elaborado por la misma comisión, sobre la base técnica existente.

Dicha comisión deberá proponer:

1. Un análisis y estudio de las tierras de acuerdo a criterios de ordenamiento territorial.
2. Una propuesta de reforma a la Ley del IUSI, con el objetivo de incentivar la venta de la tierra con fines productivos.

ESTRATEGIA 2: CERTEZA Y SEGURIDAD JURÍDICA.

PRIMERA LÍNEA DE ACCIÓN: Regularización.

INSTRUMENTOS:

6. Ley de regularización e institucionalidad correspondiente.

El proceso de regularización es un componente clave del eje de certeza y seguridad jurídica. Se define como el conjunto de acciones y procedimientos promovidos y dirigidos por el Estado con la finalidad de ordenar y sujetar a derecho la propiedad, la tenencia y la posesión de las tierras, privadas, estatales, sujetas o no a programas agrarios y aquellas relacionadas con la conservación y el aprovechamiento de los recursos naturales, en un marco de promoción de la paz social y del desarrollo sostenible.

La regularización de los procesos de adjudicación de tierras por parte de los programas agrarios del Estado, debe entenderse como el proceso de análisis, revisión y actualización de los expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado, para determinar el cumplimiento de los Decretos números 1551, 60-70 y 38-71 y sus reformas, todos del Congreso de la República

El Título VII de la Ley del Registro de Información Catastral, RIC, se destina a la regularización de la tierra en el marco del proceso catastral. El mismo se haya suspendido en su vigencia, en tanto y en cuanto entre en vigencia una ley específica de Regularización de la Tenencia de la Tierra. Al efecto, se responsabiliza al Organismo Ejecutivo a presentar en el menor tiempo posible una iniciativa de ley al Congreso sobre el tema.

Por ello, como medida de la presente política agraria, se prevé la elaboración del mencionado proyecto, el cual debe estar en condiciones de regularizar la situación de tenencia de la tierra en general, y en particular frente a la declaratoria de irregularidad prevista como posibilidad en la ley del RIC ya mencionada.

Por supuesto que tal proyecto deberá contener y especificar sobre la institucionalidad específica encargada de llevar adelante el proceso. Tratándose de un tema urgente frente al avance del levantamiento catastral, deberá sancionarse la ley y montarse la respectiva institucionalidad a la brevedad posible.

SEGUNDA LÍNEA DE ACCIÓN: Catastro.

INSTRUMENTO:

7. Ley del registro de información catastral e institucionalidad correspondiente.

Al respecto del catastro, dicen los Acuerdos:

-Promover los cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. (Acuerdo Cronograma, Registro y Catastro).

-38. Con base en lo dispuesto en el numeral 37, el Gobierno se compromete a promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria. Asimismo, el Gobierno se compromete a iniciar, a más tardar en enero de 1997, el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro_catastral, empezando por zonas prioritarias, particularmente para la aplicación del numeral 34 sobre acceso a tierras y otros recursos productivos (ASESA, Inciso 37).

Lo central de tal compromiso se ha cumplido con la entrada en vigencia de la Ley del Registro de Información Catastral, Decreto 41-2005. Al respecto, es central el avance del levantamiento catastral como herramienta indubitada de georeferenciación de los derechos consignados en el Registro General de la Propiedad, en aras de la certeza y seguridad jurídica.

TERCERA LÍNEA DE ACCIÓN: Registro.

INSTRUMENTOS:

8. Modernización del Registro General de la Propiedad y del Segundo Registro de la Propiedad con sede en Quetzaltenango.

Se reconoce el papel clave del Registro General de la Propiedad en el marco de la implementación de la Política Agraria, tomando en cuenta que es la institución encargada de la inscripción, anotación y cancelación de actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, lo cual se vincula al tema agrario.

Se espera que el mismo realice su labor entablando acciones de coordinación frente al avance del Registro de Información Catastral y los resultados de su respectivo levantamiento, de manera que los derechos registrados coincidan geo referenciadamente con el territorio nacional.

9. Creación de mecanismos de reducción de costos de transacción.

Algunos actos y negocios jurídicos que podrían anticipadamente o no resolver tensiones que generan luego conflictos agrarios, no se llevan a cabo por imposibilidad de afrontar los costos del cauce administrativo dentro del Registro General de la Propiedad y el Segundo Registro de la Propiedad con sede en Quetzaltenango. Es decir, habiendo acuerdo y voluntad de las partes en solucionar, siguiendo cierto camino una cuestión, no se operativiza por barreras de disposición económica.

Muchos actos de disposición sobre bienes, permanecen fuera de la requisitoria legal sólo por la falta de voluntad o capacidad de pago de los respectivos costos. Eso genera un grave problema de incertidumbre sobre los bienes registrales.

Otro caso que se presenta es cuando la respuesta a un conflicto colectivo acude a figuras tales como el parcelamiento individual, la cual es onerosa en su implementación.

Por ello, luego de estudiar modelos comparados, se propone la creación de mecanismos de reducción de esos costos de transacción, en el marco institucional y legal vigente, que puedan dar tratamiento a estos y otros supuestos, a bajo costo o en forma gratuita.

CUARTA LÍNEA DE ACCIÓN: Regularización de tierras en posesión de comunidades indígenas.

INSTRUMENTOS:

10. Impulso a la regulación de las tierras en posesión de comunidades indígenas.

La Constitución Política de la República, en la sección tercera (Comunidades Indígenas), artículo 67, establece la protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, diciendo: *“Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.”*

En la ley del RIC hay también menciones especiales al respecto. Entre otras, en el artículo 23

de Definiciones, se consigna en el inciso y: Tierras Comunales: *“Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal.”*

Por ello, es obligación del Estado orientar acciones específicas sobre estas tierras, a través de mecanismos que permitan la regularización de tierras poseídas históricamente por comunidades indígenas, pero que por razones diferentes, no se hallan inscritas a su nombre como titulares registrales. Recordemos que el objeto de la presente estrategia es dotar de certeza y seguridad jurídica, es decir, hacer coincidir lo registrado con la posesión real.

ESTRATEGIA 3: ATENCIÓN A LOS CONFLICTOS AGRARIOS.

PRIMERA. LÍNEA DE ACCIÓN: Métodos alternos administrativos y jurisdiccionales.

INSTRUMENTOS:

11. Fortalecimiento de la SAA.

Es necesaria la continuación en la implementación de acciones que converjan en el fortalecimiento institucional de la Secretaria de Asuntos Agrarios, a fin de obtener un tratamiento certero y rápido, tanto sobre la conflictividad agraria en si, como a la amplia diversidad de conflictos derivados de la misma.

12. Fortalecimiento de las unidades de resolución alternas de conflictos URAC.

Fortalecer las unidades de resolución alterna de conflictos –URAC- del Organismo Judicial, resulta un imperativo esencial para el tratamiento de conflictos agrarios, para fortalecer la utilización de métodos alternativos de resolución de conflictos en la sede judicial.

Las URAC constituyen un mecanismo más para que las partes afectadas en un conflicto de intereses, puedan acceder de forma efectiva y continua a métodos de composición, como salidas eficaces a dichos conflictos.

El fortalecimiento de tales instituciones y procedimientos resulta en el descongestionamiento de la carga de trabajo propia de los tribunales jurisdiccionales del orden común; premisa aplicable de igual forma sobre la labor de los futuros tribunales agrarios.

SEGUNDA LÍNEA DE ACCIÓN: Administrativa.

INSTRUMENTOS:

13. Concreción de la asistencia legal gratuita.

Otro compromiso asumido por el Estado en los Acuerdos de Paz indica: *d) Crear servicios competentes de asesoría jurídica para los reclamos de tierras; e) Proveer gratuitamente el servicio de intérpretes a las comunidades indígenas en asuntos legales; f) Promover la más amplia divulgación dentro de las comunidades indígenas de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles, (AIDPI, Protección jurídica de los derechos de las comunidades indígenas).*

A su vez, frente a la necesidad del tratamiento de los conflictos agrarios, y también en respuesta de los Acuerdos, se cumplió con la creación de la Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos sobre la Tierra, CONTIERRA. En el Acuerdo Gubernativo de creación (452-97) se estableció como una de sus funciones la de prestar asesoría jurídica a las partes que no estuvieran en condiciones económicas de afrontar una asesoría legal.

Por ello, luego de varios años, se implementará la mencionada asistencia jurídica gratuita para partes inmersas en un conflicto agrario que vean obstaculizado su derecho de acceso a la justicia por onerosidad. Tal acción se integrará al conjunto de servicios prestados en forma descentralizada en la actualidad por la Subsecretaría de Resolución de Conflictos-CONTIERRA, de la Secretaría de Asuntos Agrarios.

14. Articulación con OJ y MP.

Para dar un tratamiento efectivo a los conflictos agrarios, debe existir una adecuada coordinación Interinstitucional.

Partiendo de sus mandatos constitucionales, es sumamente necesaria la articulación de funciones entre el Organismo Judicial y el Ministerio Público, correspondiéndole al primero la potestad de juzgar y promover la ejecución de lo juzgado y al segundo como institución con funciones autónomas y auxiliares a la administración pública y de los tribunales de justicia, el promover la persecución penal y dirigir la investigación de los delitos de acción pública; además de velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país, teniendo como fin primordial la realización de la justicia, actuando de forma objetiva e imparcial con apego al principio de legalidad.

15. Programa temporal de adjudicación de tierras para la atención de conflictos.

Se orienta a la combinación de dos de los ejes centrales de la política agraria: el acceso a la tierra y la atención de los conflictos agrarios. El primero es responsabilidad del Fondo de Tierras y el segundo de la Secretaría de Asuntos Agrarios, a través de la Subsecretaría de Resolución de Conflictos.

Una porción importante de los conflictos agrarios se genera en la pretensión de acceso a tierras por diversos motivos. Tales pretensiones, al dilatarse en su satisfacción o no ser acogidas, aportan tensiones que devienen en conflictos agrarios, en los cuales la integridad física de las personas y la protección de bienes se ven amenazados.

Por ello, se establecerá un “Programa temporal” para los casos de conflictos agrarios en tratamiento en la mencionada Secretaría, para que, apuntando a la paz social y la gobernabilidad, se priorice el tratamiento especial de casos urgentes sobre tierras, como facilitación del camino administrativo del acceso a la tierra y, en paralelo, de la resolución de conflictos.

16. Aplicación de otros métodos de transformación de conflictos.

La teoría de la resolución alterna y transformación de conflictos, posee un menú de herramientas que cumplen con su finalidad de constituir canales negociados de superación de tensiones.

Por ejemplo, la Carta de San Francisco, firmada en 1945 en esa ciudad y creadora de la Organización de las Naciones Unidas, prevé en su Capítulo VI y VII las formas a tratar las amenazas a la paz y seguridad internacionales por métodos pacíficos institucionalizados. Esta es la enumeración propia de un sistema jurídico (derecho internacional público) más completa que conocemos. Materializa el sistema de seguridad colectiva, vía Consejo de Seguridad.

Los Acuerdos de Paz destacaron la necesidad de aplicar estas metodologías en Guatemala, frente a las tensiones derivadas del tema agrario.

Se propone ampliar las posibilidades de acción dentro de la rama administrativa de tratamiento de conflictos, incorporando el arbitraje a la metodología hoy utilizada. La ventaja es la aceptación previa de las partes, de carácter voluntario, de ver en el laudo arbitral fuerza de ley, y por ende, carácter ejecutivo, en un proceso más rápido, menos oneroso e informal, diseñado para cada caso según la voluntad de las partes.

Hay experiencias interesantes en Guatemala al respecto, en la esfera civil y mercantil. Se propone constituir un arbitraje público en tensiones sobre temas agrarios, para canalizar por una vía más la multiplicidad de problemas que hoy vemos.

TERCERA LÍNEA DE ACCIÓN: Jurisdiccionales.

INSTRUMENTOS:

17. Promulgación de legislación agraria sustantiva y procesal y de la jurisdicción correspondiente.

El artículo 91 de la Ley del Registro de Información Catastral (RIC), Dto. 41-2005, hace recaer sobre La Corte Suprema de Justicia el mandato de presentar al Congreso de la República una propuesta de ley de legislación sustantiva y adjetiva agraria y la creación de Tribunales Agrarios.

Es por ello importante la elaboración de una legislación agraria sustantiva y adjetiva adecuada a la situación agraria nacional, ya que la conflictividad agraria tiende a crecer y se necesita de un marco legal capaz de darle repuesta.

Además, los nacientes tribunales agrarios, por ser un fuero diferenciado, requieren para su óptimo funcionamiento un alto grado de especialización de las normas a aplicar, razón que abona la intención del legislador de contar con un marco específico de referencia.

A su vez, se requiere la formación de jueces, con la finalidad de evitar que los procesos llevados se vean viciados por la aplicación de normativas civiles, penales o laborales impropias al derecho agrario e incongruentes con sus principios.

ESTRATEGIA 4: IMPULSO A LA COMPETITIVIDAD RURAL.

PRIMERA LÍNEA DE ACCIÓN: Certificación agraria.

INSTRUMENTO:

18. Generación de condiciones de acceso mejoradas al mercado internacional.

La certificación es un proceso de generación de competitividad, a través de la constatación de ciertas conductas que en algunos sectores del mercado internacional se consideran relevantes, y que por ello adjudican un valor agregado.

En Guatemala, tenemos la certificación de producción orgánica de café, la cual arroja como resultado positivo la posibilidad al productor – exportador de acceder a nichos de mercado internacional específicos, (cuyo requisito de admisión es precisamente la garantía de una producción orgánica), donde además el nivel mínimo de precios es superior a la

media.

Es mundialmente conocido el Programa PROCEDE, de la Unión de Estados Mexicanos, destinado a la certificación agraria de las propiedades ejidales dentro del esquema de propiedad del Estado mencionado, o la certificación de excelencia del trato al turista, utilizada en Costa Rica.

El eje central es el de generar situaciones de competitividad mejorada de los productores y exportadores locales que cumplan con una serie de requisitos de variada índole, los que a su vez garantizarán la realización de componentes considerados relevantes por la presente Administración. De esta manera, el productor que garantice el respeto de ciertas condiciones, obtendrá:

-Acceso privilegiado a las políticas, instrumentos y otros derivados del ente estatal. Por ejemplo, a sistemas de crédito o insumos.

-Acceso a mercados internacionales en los que sólo se realizan transacciones con ciertos requisitos, nacidos de la previa certificación por el ente encargado al efecto.

-Acceso a mejores precios.

-Entre otras ventajas.

Los ejes de la certificación de calidad agraria, los podemos sintetizar en:

a- Condiciones de propiedad indubitadas.

b- Respeto a las condiciones laborales que nacen de la legislación nacional. El eje que da fuerza a la idea de incorporar el componente de lo laboral en el punto, se fundamenta en dos cuestiones:

1- La responsabilidad social de la empresa, concepto que avanza fuertemente en las instancias de intercambio comercial internacional.

2- La circunstancia de que muchos conflictos agrarios en Guatemala son derivaciones de reclamos laborales no satisfechos, que se van complicando.

c- Respeto al eje de género en las unidades productivas agrarias. La mujer es el sujeto que sufre mayor grado de exclusión, violencia, pobreza y pobreza extrema en Guatemala, y el ámbito rural profundiza tal segregación. La persona pobre entre los pobres de Guatemala es la mujer joven, indígena, que habita en el ámbito rural.

d- Respeto al componente multicultural guatemalteco, que excluye medidas de de no recono-

cimiento de las particularidades que la Nación presenta. Nos referimos a variables culturales, sociales y de cualquier otro tipo que nazca de las variaciones étnicas nacionales.

SEGUNDA LÍNEA DE ACCIÓN: Saneamiento de cartera.

INSTRUMENTO:

19. Mecanismos de revisión de las carteras de diversos programas agrarios.

El mercado de tierras en Guatemala no ha logrado alcanzar una dinámica de desarrollo que permita su consolidación. La insolvencia de las carteras ha constituido una de sus grandes limitaciones. Aunado a ello, debe valorarse la mala calidad de la tierra, la infraestructura productiva y el uso potencial que la misma tiene en las zonas en donde se localizan las fincas otorgadas.

De esa cuenta, dentro de la política de acceso a la tierra, ha sido prácticamente imposible lograr la sostenibilidad productiva de los grupos de campesinos beneficiarios del FONTIERRAS. También debemos integrar la deuda generada por el INTA, el FYDEP y otros programas estatales de otorgamiento de tierra.

Todo esto ha generado cada vez más, una creciente cartera en mora que prevé una crisis financiera de esta entidad, y a la vez un clamor por adoptar medidas que eviten retirar los derechos adjudicados sobre la tierra a la población beneficiaria, debido a que pesa sobre la misma una garantía hipotecaria.

En Guatemala esta situación adopta características relevantes, debido a que la mayoría de tierras otorgadas tienen poco potencial productivo y cuando se analiza la capacidad de uso potencial de ese recurso redundante en que los territorios del país son de vocación forestal.

Asimismo, debe tomarse en cuenta que la mayoría de beneficiarios centra sus actividades productivas en la siembra de cultivos de subsistencia, siendo economías que difícilmente logran el excedente para amortizar su deuda.

La idea es buscar alternativas innovadoras que permitan capitalizar el FONTIERRAS, dar sostenibilidad productiva a los grupos de beneficiarios a través de mecanismos de revisión que incluyan entre otros, programas de reconversión productiva y hacer producir la tierra de acuerdo al uso potencial de la misma.

En ese sentido se propone:

- Hacer un análisis y clasificación de la cartera morosa del FONTIERRAS, FYDEP y otros programas agrarios.

- Establecer de forma diferenciada mecanismos de amortización de la deuda.
- Formular un programa de reconversión productiva en las unidades productivas en donde la tierra tiene un uso potencial agropecuario, forestal (énfasis en maderas tropicales para su comercialización) etc. El mismo debe conllevar un paquete integral de servicios financieros y técnicos.
- Establecer como formas de pago los servicios ambientales e impulsar servicios eco turísticos en las unidades en donde su uso potencial no sea agropecuario.
- Mecanismos de coordinación entre FONTIERRAS e INAB.

VI. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL:

En correspondencia con las dimensiones constructoras de la política agraria, referidas al acceso y uso de activos productivos, corresponde recuperar la integralidad de las mismas,





aunque la implementación de la política esté a cargo de diversas agencias gubernamentales. Es decir, que esta diversidad de rectorías no niega la integralidad de la política agraria y por consiguiente, la necesidad de actuar de manera articulada.

En tal virtud, y de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 18 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto Legislativo 114-97, reformado por el Decreto Legislativo 22-99, se constituirá por Acuerdo Gubernativo un **Gabinete Agrario**, presidido por el Vicepresidente de la República e integrado por las titulares de la siguientes dependencias: *Secretaría de Asuntos Agrarios, Fondo de Tierras, Registro de Información Catastral y Registro de la Propiedad.*

La convocatoria que realice el Gabinete Agrario, podrá ampliarse hacia otras instituciones del Estado, de acuerdo a las temáticas que se aborden en su agenda.

La Secretaría Técnica del Gabinete Agrario estará a cargo de la Secretaría de Asuntos Agrarios, quien tendrá la obligación de presentar a la Vicepresidencia de la República, la propuesta de Acuerdo Gubernativo para la creación del mismo.

Los fines de este Gabinete serán los establecidas en el artículo citado y que están referidos a la “... *coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas...*”, en vinculación directa con la política agraria.

VII. SISTEMA DE INVESTIGACIÓN Y MONITOREO AGRARIO (SIMA):

A los procesos de diagnóstico social, diseño, consenso e implementación de las políticas públicas le acompañan ejercicios técnicos de planeación, información, monitoreo y evaluación.



Todo ese conjunto de acciones derivan de la racionalidad propia de un Estado democrático, que busca consolidar las políticas públicas, retroalimentándolas permanentemente. Por esa razón, la creación de un sistema de información, monitoreo y evaluación es un componente estratégico dentro de conjunto de acciones de la presente política agraria.

El propósito del mismo es constituirse en un recurso técnico de apoyo que permita progresivamente al Gobierno de la República, disponer de *información consolidada* (física y digital) sobre el avance y resultados de la política agraria y sus instituciones.

Su fin práctico es convertirse en un medio para la toma de decisiones políticas oportunas que permitan concretar las acciones propuestas en la política agraria y otras que lo consideren pertinente.

El funcionamiento del Sistema de Investigación y Monitoreo Agrario de la Secretaría de Asuntos Agrarios -SIMA-, contempla la conformación de un equipo de monitoreo y de *investigación* que, a partir de una agenda común de temas, se ocupará de actualizar, retroalimentar y ampliar la información relativa a los resultados del sector público agrario; y a su vez, realizar investigaciones de los procesos, los efectos e impactos de la política y la institucionalidad, teniendo como contexto general, el desarrollo rural, la conflictividad agraria y la pobreza rural. El producto final será la elaboración de informes técnicos útiles para la toma de decisiones dentro del Gabinete Agrario.

El objeto del Sistema de Información y Monitoreo se focaliza en su *primer período (2006-2007)* en el estudio del activo *TIERRA*, y en los componentes específicos de:

- Acceso a la tierra,
- Certeza y seguridad jurídica (Catastro, Registro y Regularización),
- Atención de conflictos,

Para el *primer período (2006-2007)* en referencia, la implementación del SIMA ha sido prevista en tres fases. La primera contempla la creación de una base de datos digital con la línea base de los indicadores estratégicos de la política agraria. La segunda, el inicio del monitoreo de campo y la realización de estudios regionales sobre la situación agraria y la institucionalidad. La tercera tiene previsto avanzar en la consolidación de la base de datos digital y los estudios de campo.