

Apoyo Sueco a los Esfuerzos Guatemaltecos de Establecer un Sistema Nacional Catastral, 1997–2005

**Thomas Alveteg
Benito Morales**

Apoyo Sueco a los Esfuerzos Guatemaltecos de Establecer un Sistema Nacional Catastral, 1997–2005

**Thomas Alveteg
Benito Morales**

Sida Evaluation 06/11

Department for Latin America

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Thomas Alveteg, Benito Morales.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 06/11
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the authors

Registration No.:
Date of Final Report: April 2006
Printed by Edita Communication AB, 2005
Art. no. Sida29118es
ISBN 91-586-8376-3
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Contenido

Abreviaturas	2
Executive Summary	3
Resumen Ejecutivo	5
1 Introducción	7
1.1 Objetivo de la evaluación	7
1.2 Metodología.....	8
2 El desarrollo del sistema para el Catastro Nacional	9
2.1 Contexto	9
3 El apoyo sueco al tema catastral	11
3.1 Objetivos del Proyecto PNUD.....	11
3.2 Objetivos de la asistencia técnica.....	12
4 Resultados	13
4.1 Resultados en relación a los objetivos.....	13
4.2 Relación funcional entre las dos modalidades de apoyo	20
4.3 Coordinación entre donantes y relación UTJ-PNUD.....	20
4.4 La UTJ en relación a la situación actual de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas	21
4.5 La UTJ en relación a los derechos tradicionales de indígenas	22
4.6 Relación entre el proyecto, la UTJ y el Registro General de la Propiedad	22
4.7 La UTJ en relación a las administraciones municipales.....	23
4.8 Aspectos técnicos	23
4.9 Consecuencias para la UTJ, la no-aprobación de la Ley de Catastro.....	24
4.10 Tendencias e impacto del financiamiento público para el trabajo catastral.....	24
4.11 Impactos del trabajo catastral realizado hasta ahora sobre:.....	25
5 Conclusiones.....	27
6 El Catastro Nacional – Escenarios futuros	29
7 Recomendaciones	34
Anexos:	
A: Bibliografía.....	36
B: Ley del registro de información catastral	38
C: Términos de Referencia.....	41
D: Personas Entrevistadas.....	44

Abreviaturas

Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNP-Tierra	Coordinación Nacional Permanente sobre Derechos Relativos a l Tierra de los Pueblos Indígenas.
CONTIERRA	Comisión Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos
FONTIERRA	Fondo de Tierras. (adscrito a la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República de Guatemala)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Cooperación técnica internacional de Alemania)
IGN	Instituto Geográfico Nacional
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
RGP	Registro General de la Propiedad
RIC	Registro de Información Catastral
SNIC	Sistema Nacional de Información Catastral
UTJ	Unidad Técnica Jurídica (Oficina creada inicialmente como PROTIERRA. A partir de 2003 quedó bajo la jurisdicción del MAGA para la realización del proyecto catastral)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROTIERRA	Comisión institucional para el desarrollo y fortalecimiento de la propiedad de la tierra. (Una coordinación de programas entre el MAGA, Ministerio de Finanzas y la Secretaría de la Paz)

Executive Summary

The main purpose of this evaluation was to give the Swedish Embassy in Guatemala input into the final report of the Swedish financial and technical support provided to the land registration programme in Guatemala (1997–2004). Another purpose was to recommend and give indications of criteria for continued and future support related to this area. The evaluation was carried out in Guatemala between November 17 and December 2, 2005.

The Guatemalan peace accord, signed in December 1996, officially ended 36 years of internal conflict. Access to and ownership to land was one of the key areas for the peace accord, particularly access to land for the indigenous population and small-scale farming communities; groups that traditionally have been marginalized and excluded from the socio-economic development of the country. The peace accord stated a number of specific measures aimed at finding lasting solutions to the conflicts associated with land ownership and land use.

In 1997 a governmental body – UTJ – was set up to initiate the development of a national land registry. Since UTJ was created, Sweden offered support using two different channels: a financial support to develop the new organisation and a *technical assistance* (Contract-financed Technical Cooperation). The financial support was administrated by UNDP, and the technical assistance was provided by the Swedish public company Swedesurvey. The rationale for this dual approach was to build capacity on the national level at the same time as the new organisation acquired hands-on experience in the field through a pilot project in the county of Escuintla. The first programme phase was implemented 1997–2000, and the second 2001–2004. The total amount of financial support was 43 million SEK, (approximately 5.4 million USD)¹.

In addition to the Swedish programme, other donors decided to join and gave support to pilot projects in a total of eight counties in Guatemala. The underlying strategy behind this was to get at better understanding of the impact of the various socio-cultural contexts prevalent in different parts of the country. At the same time this was an opportunity to test and validate different technical approaches, which would then support the development of the national cadastre.

The Guatemalan Congress finally approved the Land Register Law (RIC) in June 2005, after a tedious process, which took several years longer than originally anticipated. This law provides a legal framework for the development and operation of a nationwide Land Registry in Guatemala.

This evaluation found that the international support indeed had been very successful. The Swedish support contributed to this in a highly significant way. The new governmental body RIC (previously known as UTJ) has the advantage of having qualified staff and most of the necessary technical systems in place in order to efficiently operate and maintain the land register. The technical support was consistently of a high quality but in addition to that offered commitment and dedication to the task. The advisors from Swedesurvey managed to efficiently achieve consistency of the system, related to the different technical models tested within the various pilot projects. Despite this there are a few issues of technical character remaining to be resolved before the national cadastre can truly be developed:

- Internally within RIC, development and final agreed version of manuals related to the system for Quality Control and Information Security must be in place
- The IT based and web based systems within RIC and RGP have to be connected, in order to ensure maintenance and legal accuracy of the two registries

¹ Exchange rate December 1st, 2005: 1 USD = 7.96 SEK

- Training programme designed to maintain and increase the capacity of staff within RIC must continue to be a priority. Training will also be needed for staff in companies contracted through private partnership agreements
- The capacity to analyse legal requirements within RIC particularly in relation to the issues of indigenous land tenure rights, must be further strengthened
- The sustainability of the cadastral system is at risk since there is yet no clear process in place to safeguard continuity and accuracy related to the maintenance of the systems.

The perspectives for the development of a nationwide Land Register must be considered as rather positive, however in relation to the future development it is possible to build up a picture of highly varied scenarios:

- (i) A rapid extension in the Costa Sur area through private partnership agreements – which will increase the already existing advantageous situation for the established agro-industrial financial interests
- (ii) A slow administrative and legal change process in 2006, with the aim to transform UTJ into the RIC, also with a strong impact of the political climate related to the election campaign.
- (iii) Gradual introduction of the system via local and community based initiatives, based on smaller geographically limited land registration projects
- (iv) A national situation with very few land owners, where the small title deed holders would loose out in a land ownership concentration process
- (v) Increase of land conflicts, due to a lack of progress related to continued development of the legal system related to land and ownership issues.

In case Sweden will consider continue support, there are several interesting options that would add value to the investments already made, and that are within the scope of the Swedish support to contribute to an end to the conflict of access to land in Guatemala:

- *Support initiatives of civil society organizations* that are working for the new law to be put into practice. In particular to the organizations of the indigenous population and marginalized sectors of society.
- Creation of a *fund to support communities* to apply for and finance the implementation of local land surveys/ registration activities through the RIC.
- Support to develop a *system to provide legal advice to the indigenous population* in relation to land tenure and rights to land to a cost that is within the reach of this sector of society
- Fund studies regarding the *concepts and applicability of indigenous land tenure rights* and traditions in relation to the implementation of the new cadastral law

A targeted support to RIC, in coordination with other donors, could be considered in some areas that requires attention in order to promote the cadastral project on a national scale:

- Amend the existing communication strategies used to reach out to the citizens in areas that are being surveyed.
- Integration of RIC, RGP and the municipalities in a system for maintenance of the cadastre system
- Develop simplified fast track procedures that enables marginalized sectors of society in rural areas to gain access to the Land Register
- Support by Swedesurvey to RIC in order to finalize a set of policy documents and technical guidelines needed for Land Register operations (Quality Control, Guidelines for public private partnership)

- Support the curriculum development, in particular with regards to the need for training of technicians from the indigenous communities.

Resumen Ejecutivo

El objetivo principal de esta evaluación ha sido el proveer a la Embajada de Suecia en Guatemala de insumos para la elaboración del Informe de Cierre de las fases terminadas de su contribución en el ámbito catastral (1997–2004), así como brindar criterios para el diseño de un eventual reinicio de apoyo en este campo. La evaluación se llevó a cabo en Guatemala entre el 17 de noviembre y 2 de diciembre de 2005.

Con la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 se dio fin a 36 años de conflicto armado en Guatemala. El acceso y tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y de los campesinos, sectores de la sociedad que tradicionalmente han sido excluidos del desarrollo socioeconómico del país, fue un tema principal de las negociaciones. De esa cuenta, en los Acuerdos de Paz el Estado de Guatemala se comprometió a una serie de acciones concretas destinadas a resolver los conflictos relacionados al tema tierra.

Suecia apoyó desde el inicio (1997) el establecimiento de una institución para desarrollar un sistema de catastro nacional (UTJ) a través de dos modalidades: un *apoyo financiero* para establecer la nueva institución canalizada a través del PNUD, y una *cooperación de asesoría técnica* realizada por expertos de la compañía estatal sueca Swedesurvey. Además del apoyo al nivel nacional se estableció un proyecto piloto en el departamento de Escuintla para ir adquiriendo experiencias que alimentara el desarrollo del sistema catastral. La primera fase del programa comprendió el periodo de 1997 hasta finales del 2000, y la segunda se inició en 2001 y terminó en 2004. En total, la cooperación llegó a 43 millones de coronas suecas (SEK), equivalente a aproximadamente 5.4 millones de USD².

Aparte de la contribución sueca, posteriormente iniciaron una serie de proyectos pilotos financiados por otros donantes en ocho departamentos del país. La estrategia ha sido la de acumular experiencias de las distintas realidades del país y ensayar diferentes enfoques metodológicos para contribuir al desarrollo del catastro nacional.

Después de un proceso largo que demoró varios años más de lo inicialmente previsto, el Congreso de la República de Guatemala aprobó finalmente la ley de Registro de Información Catastral (RIC)³ en junio de 2005. La ley constituye la base legal para las operaciones y el establecimiento de un catastro con cobertura nacional en Guatemala.

Según la presente evaluación los resultados de la cooperación internacional al tema han sido exitosos. El apoyo sueco contribuyó de manera sustancial a la formación de la nueva institución – RIC – (ex UTJ), que hoy cuenta con una base de personal calificado y un sistema para la operación del catastro. La asistencia técnica se ha realizado de manera eficiente y dedicada y se logró unificar los procedimientos técnicos ensayados en los proyectos pilotos. Sin embargo antes de poder lanzar el catastro a un proyecto nacional hay ciertas temáticas técnicas que se deben abordar:

- Al nivel interno del RIC, se necesita desarrollar o finalizar los manuales relacionados al Sistema de Calidad Total y de Seguridad de la Información.
- Se necesita vincular los sistemas electrónicos (apoyados por los servicios del Internet) del RIC y del Registro de Propiedad (RGP) para el mantenimiento catastral y certeza jurídica

² Tasa cambiaria 1 USD = 7.96, diciembre de 2006 aplicada retroactivamente

³ Ley de Registro Información Catastral, Decreto 41-2005

- Se necesita fortalecer la capacidad de análisis jurídico del RIC en el tema de tierras de la población indígena
- Se debe promover la capacitación permanente del personal del RIC, y en caso de contratación de terceros la capacitación necesaria al personal técnico de estas empresas
- Se debe establecer los procedimientos de mantenimiento catastral para garantizar la sostenibilidad del catastro.

Con relación al futuro desarrollo del sistema catastral las perspectivas se presentan relativamente favorables, a partir de las cuales se puede visualizar una serie de posibles escenarios:

- (i) Ampliación rápida en la Costa Sur a través de contratación de terceros – favoreciendo sobre todo el sector agroindustrial
- (ii) Un proceso lento durante 2006 marcado por trámites administrativos de transformar la UTJ en el RIC, y el inicio de la campaña electoral
- (iii) Ampliación paulatina impulsada desde lo local a través de “proyectos focalizados” de levantamiento catastral
- (iv) Un país de pocos propietarios – la titulación de pequeños propietarios ligada a la tendencia de una concentración de tierras.
- (v) Ausencia de leyes complementarias aumentará la conflictividad de la tierra

Si Suecia decide continuar su apoyo al tema tierra, hay diferentes opciones que añadirá un valor agregado a la inversión realizada y que cumplan con espíritu del apoyo sueco de contribuir a la solución de la conflictividad agraria en Guatemala:

- *Promover y apoyar iniciativas de la sociedad civil que persigan la aplicación de la ley*, principalmente por los pueblos indígenas y sectores vulnerables basada en la institucionalidad creada por el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo, y Alcaldes auxiliares y autoridades indígenas tradicionales.
- *Creación de un fondo destinado a comunidades para proyectos catastrales* en el cual una comunidad que desea regularizar su tierra podría solicitar apoyo financiero que les permitirá acceder a los servicios del RIC para un proyecto de catastro focalizado.
- *Apoyo a desarrollar asistencia jurídica a las comunidades* en procesos de regularización o levantamiento catastral que proveerá su servicio por un costo que les permita acceso a los servicios.
- *Financiar estudios sobre concepto y aplicación de tierras comunales* enfocados dentro de la aplicación del RIC.

Se podría plantear un apoyo estratégico al RIC en coordinación con los otros donantes en áreas que requieren atención antes de lanzar el proyecto catastral al nivel nacional, como son:

- Completar las estrategias existentes de comunicación social
- Sistema de mantenimiento catastral integrado por el RIC, RGP y las municipalidades
- Procedimientos simplificados que de acceso al servicio del catastro a los sectores marginados en áreas rurales
- Asistencia de Swedesurvey al RIC para acabar normas y políticas que aun está en forma borrador y que son necesarios para poder lanzar el catastro a nivel nacional (Control de Calidad, Normas de contratación de terceros)
- Desarrollo de currículo para temas de capacitación técnica y académica – promover el técnico en regiones de pueblos indígenas

1 Introducción

Con la firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 se dio fin a 36 años de conflicto armado en Guatemala. En dichos Acuerdos, el acceso y tenencia de la tierra de los pueblos indígenas y de los campesinos, sectores de la sociedad que tradicionalmente han sido excluidos del desarrollo socioeconómico del país fue un tema principal de las negociaciones. En los Acuerdos de Paz el Estado se comprometió a una serie de acciones concretas destinados a resolver los conflictos relacionados a la tierra, entre estas, la implementación de un sistema catastral moderno y eficiente; tarea para la cual se creó una nueva organización: la Unidad Técnica Jurídica (UTJ) como brazo operativo del ente coordinador PROTIERRA⁴.

Suecia apoyó desde el inicio en 1997 el establecimiento de la UTJ a través de dos modalidades de apoyo: un *apoyo financiero* canalizado a través del PNUD y una *cooperación técnica* realizada por expertos de la compañía estatal sueca Swedesurvey. Además del apoyo al nivel nacional se estableció un proyecto piloto en el departamento de Escuintla para ir adquiriendo experiencias que alimentara el desarrollo del sistema catastral. La primera fase del programa comprendió el periodo de 1997 hasta finales del 2000, y la segunda se inicia en 2001 y termina en 2004. En total la cooperación llegó a 43 millones de coronas suecas (SEK), equivalente a aproximadamente 5.4 millones de USD⁵. El programa ha sido evaluado en una ocasión anterior, previa al iniciar la segunda fase de la cooperación (Peck. et al., 2000).

Después de un proceso largo que demoró varios años más de lo inicialmente previsto, el Congreso de la República aprobó finalmente la ley del Registro de Información Catastral (RIC)⁶ en junio de 2005. La ley constituye la base legal para sus operaciones y abre perspectivas para establecer un catastro con cobertura nacional en Guatemala.

A continuación se presenta los objetivos y alcance de esta evaluación de la cooperación sueca a la UTJ. Después una breve reseña del proceso que llevo a la constitución del RIC y una descripción de los dos componentes del apoyo sueco, se presenta la apreciación de los resultados obtenidos y las conclusiones de la misión evaluadora. A partir de este análisis se visualizan algunos posibles escenarios futuros con relación al establecimiento y desarrollo del Catastro Nacional. Al final del documento se presentan las recomendaciones para una eventual continuación del apoyo de la cooperación sueca en el ámbito catastral.

1.1 Objetivo de la evaluación

El objetivo principal de esta evaluación ha sido proveer a la Embajada de Suecia en Guatemala de insumos para la elaboración del Informe de Cierre de las fases terminadas de su contribución al establecimiento del catastro en Guatemala (1997 a 2004) y brindar criterios para el diseño de un eventual reinicio de apoyo en este campo.

Según los términos de referencia (véase anexo C) la evaluación analizará los siguientes temas:

- (i) resultados en relación a los objetivos y planes operativos
- (ii) relación funcional entre las dos modalidades de apoyo
- (iii) coordinación entre donantes y relación UTJ-PNUD

⁴ La abreviatura oficial ha sido UTJ/PROTIERRA. En la práctica PROTIERRA tuvo muy poca incidencia y para facilitar la lectura se utiliza en adelante la abreviatura UTJ.

⁵ 1USD = 7.9 SEK. Tasa cambiaria del 1 de diciembre de 2005 aplicada retroactivamente

⁶ Ley de Registro Información Catastral, Decreto 41-2005

- (iv) el proyecto y el trabajo de la UTJ en el contexto de la situación actual de tenencia para la población indígena sobre la tierra
- (v) el proyecto y el trabajo de la UTJ en relación a los derechos tradicionales de los pueblos indígenas sobre la tierra
- (vi) el proyecto y el trabajo de la UTJ en relación al funcionamiento del Registro de la Propiedad, y el grado de coordinación/ integración entre ambos
- (vii) el proyecto y el trabajo de la UTJ en el contexto de las necesidades de las administraciones municipales
- (viii) aspectos técnicos del sistema catastral en relación a la situación del país
- (ix) consecuencias para el trabajo y la UTJ, la no-aprobación de la Ley de Catastro (hasta en junio de 2005)
- (x) tendencias e impacto del financiamiento público para el trabajo catastral
- (xi) impactos del trabajo catastral sobre: el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, certeza jurídica, valor y mercado de tierras, la administración municipal
- (xii) un análisis respecto a la situación actual después de la aprobación de la ley, con diferentes escenarios para el futuro.

1.2 Metodología

Este estudio ha sido realizado por el Ing. Thomas Alveteg (Akkadia consultores) y el Abogado Benito Morales Laynez (Lur & Asociados, Sociedad Civil). La evaluación se llevó a cabo en Guatemala entre el 17 de noviembre y el 2 de diciembre de 2005. Se realizó una amplia serie de entrevistas de carácter semi-estructurada con actores claves que han coordinado y/o participado en el programa propiamente y con otros actores que de diferentes maneras trabajan con el tema o tiene incidencia en los esfuerzos para resolver la conflictividad de la tierra en Guatemala (el listado de las personas entrevistadas se encuentra en el anexo D). Se hizo una visita de dos días a la oficina departamental de la UTJ en Escuintla y de un día a la oficina de la UTJ en Cobán. En los dos sitios se entrevistó a beneficiarios de los proyectos pilotos.

El programa sueco de apoyo al tema catastral es muy amplio, puesto que cubre tanto el establecimiento y desarrollo de una nueva institución, la capacitación técnica de su personal, así como la definición de las metodologías técnicas para las operaciones del sistema catastral. Además, cubre en periodo relativamente largo. Por lo tanto el tiempo disponible para la evaluación en el campo no permitió un estudio detallado de todos los temas o los procesos técnicos. De esa cuenta el enfoque ha sido presentar una visión general de los resultados de la inversión más un estudio, un poco más detallado, de algunos temas específicos de interés para el futuro apoyo al tema tierra en Guatemala.

2 El desarrollo del sistema para el Catastro Nacional

2.1 Contexto

Con la firma de los Acuerdos de Paz el 29 de diciembre de 1997 se dio fin a 36 años de conflicto armado en Guatemala. El proceso de negociación había comenzado en 1990 y en los años siguientes se llegó a una serie de acuerdos, 12 en su totalidad, que culminó con la firma del “Acuerdo de paz firme y duradera”. Siendo uno de los temas raíces del conflicto, la distribución y tenencia de la tierra fue uno de los temas importantes en las negociaciones y tres de los Acuerdos se vinculan directamente a ello⁷. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria se introdujeron medidas concretas para apoyar un proceso hacia el desarrollo socioeconómico con mayor justicia social y asegurar el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos y los pueblos indígenas: la creación de un fondo de tierras para adjudicaciones – FONTIERRA; la creación de un mecanismo para la resolución de conflictos relacionados al uso y tenencia – CONTIERRA –; la creación de una jurisdicción agraria dentro del Organismo Judicial; y, una reforma legal para establecer un marco jurídico seguro, simple y accesible a la tenencia de la tierra – Ley de Registro de Información Catastral (RIC) –.

Para impulsar estos temas el Gobierno de Guatemala formó una comisión institucional para el desarrollo y fortalecimiento de la propiedad de la tierra (PROTIERRA). Su función era, principalmente, coordinar programas y proyectos entre el MAGA, Ministerio de Finanzas, y la Secretaría de la Paz. Para sus funciones operativas se creó la Unidad Técnica Jurídica (UTJ)⁸. En la práctica PROTIERRA ha tenido muy poca incidencia y no cumplió su papel coordinador. A su vez la UTJ se ha relacionado más directamente con el MAGA con un cierto grado de autonomía. En agosto de 2003 la UTJ fue formalmente adscrita al MAGA⁹.

“Promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos judiciales”

(Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, artículo 37a.)

Ante la conflictividad agraria, el gobierno instaló la Comisión Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos (CONTIERRA). En un intento de reactivar sus actividades se redefinieron sus funciones constituyéndose en la Subsecretaría de Resolución de Conflictos, adscrita a la Presidencia de la República. El mandato de CONTIERRA es buscar soluciones negociadas a conflictos de tierras, pero no tiene un mandato legal para llegar a acuerdos de carácter jurídico.

Como parte del proceso de formular una ley de catastro, se crearon foros y mesas de diálogo, como la Comisión Paritaria de Tierras, donde participaron organizaciones de la sociedad civil, de los gremios profesionales, representantes del sector agroindustrial (Cámara del Agro) e instituciones gubernamentales. Una de las principales organizaciones de la sociedad civil participantes en el diálogo fue la “Coordinación Nacional Permanente sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas” (CNP-Tierra), que está conformado por organizaciones indígenas y campesinas mayas, garífunas, xinkas y de

⁷ Acuerdo sobre Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado” (junio de 1994); “Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas” (marzo de 1995); y “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria” (mayo de 1996).

⁸ La abreviación oficial ha sido UTJ/PROTIERRA, para simplificar la lectura de este texto se utiliza en adelante la abreviación simple “UTJ”.

⁹ Acuerdo Gubernativo 426-2003

campesinos ladinos. La CNP-Tierra ha jugado un papel muy activo en los esfuerzos para formular leyes para una solución del problema agraria del país, teniendo hoy día sus propias propuestas¹⁰.

Otros actores en el ámbito técnico del tema catastral son: el Instituto Geográfico Nacional (IGN) adscrito al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y el Registro General de la Propiedad (RGP). El IGN tiene la responsabilidad para mantener la red geodésica del país (la red de mediciones de base sobre la cual se determina la ubicación de cada propiedad) y la producción cartográfica. El Registro General de la Propiedad (RGP), tal como su nombre lo indica, es la institución que lleva todas las escrituras sobre inmuebles, sus titulares y gravámenes. La coordinación estrecha entre el Registro General de la Propiedad y el registro catastral es imperativa para lograr certeza jurídica sobre la propiedad y garantizar una gestión eficiente en el mercado de tierras.

El Gobierno de Guatemala solicitó a Suecia en 1996 el financiamiento para apoyar la estrategia gubernamental para asuntos agrarios y el registro de tierras. Asdi aprobó la solicitud en cuanto apoyar a UTJ en el desarrollo de un sistema catastral nacional y el programa comenzó en octubre de 1997. Suecia fue el primer donante financiero de la UTJ, jugando un papel esencial para el establecimiento de dicha institución. La asistencia técnica que acompañaba el apoyo institucional no se limitaba a la implementación de un proyecto piloto, sino se destinaba también a proveer asesoría a UTJ en términos de coordinación al nivel nacional y evaluación de los sistemas técnicos ensayados en proyectos pilotos. A partir de 1998, otros donantes entraron con apoyos a la UTJ.

Con el objetivo de alimentar el desarrollo del sistema nacional catastral, a partir de recolectar experiencias de las diferentes regiones socioculturales y geográficas del país, se establecieron proyectos pilotos en 8 departamentos. Entre ellos: el proyecto de levantamiento catastral de Petén (Banco Mundial), el proyecto piloto de Alta y Baja Verapaz (GTZ) y el de Chiquimula y Zacapa (Holanda). La estrategia ha sido la de acumular experiencias de las diferentes regiones del país con distintas realidades, así como ensayar diferentes enfoques metodológicos (véase figura 1).

Con el objetivo de obtener una gestión financiera y técnica eficiente de manera coordinada, el Gobierno de Guatemala y la mayoría de los países donantes optaron por canalizar los fondos destinados a la UTJ a través del PNUD.

Figura 1: Cooperación Internacional con UTJ, 1997 al 2006 (UTJ, 2004b)

Proyectos y países donantes 1)	Monto acordado 6)	Contra-partida 7)	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Apoyo para el desarrollo del catastro a nivel nacional:	(USD x 10 ⁶)	(USD x 10 ⁶)										
Apoyo Institucional, (Suecia) 2) PNUD/97/009, y /01/018	3.0	1.0		1a fase			3)		2a fase		3)	
Asistencia técnica (Suecia) 2) Swedesurvey	2.4	0.0		1a fase					2a fase			
Apoyo, fortalecimiento institucional, (Alemania)	1.4	0.0										
Asistencia técnica - equipos, (Francia)	0.5	0.0										
Apoyo a proyectos pilotos:												
Escuintla (Suecia) PNUD/97/009, y /01/018	(ver apoyo institucional)			Escuintla 1a fase					Escuintla 2a fase			
Petén (Banco Mundial) PNUD/97/031, y /00/012	30.6	7.9			Petén 1a fase					4)		5)
Chiquimula y Zacapa, (Holanda) PNUD/98/016	1.1	0.0			Asistencia preparatoria							
Chiquimula y Zacapa, (Holanda) PNUD/00/014	4.9	2.0					Chiquimula y Zacapa					
Alta y Baja Verapaz (Alemania) PNUD/01/06		1.4					Las Verapaces					
Zacapa, (Union Europea)	1.0	0.0		Zacapa								
Sacatepéquez (Navarra, España) PNUD/01/016	0.2	0.3					Sacatepéquez					
Izabal, (Noruega) PNUD/03/001	3.5	0.1									Izabal	

1) Incluye donaciones, préstamos y asistencias técnicas no reembolsables

2) El apoyo institucional y la asistencia técnica sueca incluye componentes destinados a nivel nacional y al proyecto piloto de Escuintla

3) Hubo ejecución de fondos de contrapartida del gobierno de Guatemala en 2001 y 2005

4) A partir de 2003, se ha incluido también áreas en el Alta Verapaz

5) Se está negociando una segunda fase del préstamo del Banco mundial

6) Se refiere al monto acordado de contribución internacional

7) Monto adicional de contrapartida del Gobierno de Guatemala

¹⁰ CNP-Tierra, 2005. "Compendio de propuestas de ley para la solución de la problemática agraria en Guatemala.

3 El apoyo sueco al tema catastral

Desde su inicio, el apoyo del Gobierno de Suecia se ha canalizado a través de dos modalidades:

- (i) apoyo financiero administrativo para establecer y capacitar a la nueva institución (UTJ), administrado a través del PNUD
- (ii) apoyo de asesoría técnica facilitado por la compañía sueca Swedesurvey.

La primera fase del apoyo abarca el periodo 1997–2000, con un convenio de apoyo financiero de 8.6 millones de SEK y cooperación técnica por un valor de 8.8 millones de SEK. La segunda fase inicia en 2001 y termina en diciembre del 2004, con un apoyo financiero que asciende a 15 millones de SEK y cooperación técnica disponible para un monto total de 10.2 millones de SEK. En resumen, casi 8 años de apoyo por un monto total de unos 43 millones de SEK. Del monto quedó sin desembolsar sólo un monto reducido dentro de la modalidad de la cooperación técnica.

3.1 Objetivos del Proyecto PNUD

Objetivos de la 1ª fase (1997–2000):

Objetivo de desarrollo:

“Apoyar desde le punto de vista técnico todos los ejes del tema tierra en las áreas que le son comunes y que se relacionan con los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz.”

Objetivos inmediatos¹¹:

1. “Fortalecer la capacidad de negociación del Gobierno de Guatemala frente a los distintos cooperantes, bilaterales y multilaterales, que tengan interés en apoyar la implementación de Proyectos vinculados con el tema tierra”
2. “Coordinar estudios y planteamientos técnicos con Asistencia Técnica internacional, de preferencia en calidad de donación, de diferentes cooperantes, que decidan apoyar los distintos ejes del Marco de Coordinación Jurídico Institucional en el tema tierra.”
3. “Diseñar y ejecutar con una entidad de educación superior del país un programa de capacitación de técnicos para el procesos de levantamiento de información registro-catastral”.

Objetivos de la 2ª fase (2002–2004):

Objetivo de desarrollo:

“Incrementar la seguridad jurídica de la tenencia y propiedad de la tierra en Guatemala y reforzar el marco jurídico e institucional mediante de la creación e instalación de los sistemas de registro de tierras y el catastro al nivel nacional”

Objetivos inmediatos:

1. “Fortalecer la capacidad institucional y de funcionamiento de UTJ-Protierra considerando las diferentes áreas de ejecución, procedimientos administrativos y técnicos del proceso de establecimiento del Registro de Información Catastral en Guatemala”.

¹¹ En junio de 1999 se hizo una revisión y extensión del marco lógico al proyecto para cubrir la extensión del proyecto para el año 1999; sin embargo, en lo esencial, los objetivos y resultados esperados se mantuvieron tal como aparecen en el plan de 1997.

Resultado:

- 1.1. “UTJ cuenta con la estructura institucional adecuada al proceso de establecimiento catastral en Guatemala y coordina con entidades nacionales articuladas al tema de catastro”
- 1.2. “80 técnicos, personal administrativo y mandos medios y altos del Catastro Nacional capacitados de acuerdo a las diferentes fases del proceso de establecimiento catastral.”
2. “Establecer y consolidar el proceso sostenido del establecimiento del catastro en dos municipios del departamento de Escuintla”.

Resultado:

- 2.1. “Estructura organizacional del proyecto (personal técnico, administrativo y operativo) conformado, establecido y asignado a las diferentes fases de ejecución de proyecto.”
- 2.2. “Coordinación y comunicación interinstitucional gubernamental y no gubernamental y población propietaria establecidos y articulados en los municipios seleccionados del departamento de Escuintla.”
- 2.3. “Red geodésica densificada, definición de polígonos catastrales, levantamiento catastral urbano y rural finalizado y definición de límites municipales establecidos.”
- 2.4. “Base de información jurídica y registral del 100% de predios catastrados y propuesta de procesos de regularización de la propiedad de la tierra en municipios seleccionados.
- 2.5. “Oficina departamental del sistema de mantenimiento catastral y organización de oficinas municipales de captura de información funcionando”.
- 2.6. “Coordinación establecida con la CONTIERRA para la administración de conflictos e implementación de una oficina del Registro General de la Propiedad en el Departamento de Escuintla.”

3.2 Objetivos de la asistencia técnica

Paralelamente al apoyo institucional, la empresa sueca Swedesurvey¹² fue contratada para dar asistencia técnica. Esta asistencia incluyó tanto el desarrollo técnico metodológico con la implementación de un proyecto piloto en el departamento de Escuintla, así como un apoyo a la unidad central para la coordinación técnica de las experiencias que se esperaban adquirir de diferentes proyectos pilotos en el país.

Objetivo de desarrollo:

“Apoyar al Gobierno de Guatemala en la definición e implementación de una estrategia nacional en el Tema Tierras, tomando como eje la implementación del catastro nacional, en respuesta a los compromisos adquiridos en el marco de los Acuerdos de Paz y consolidar el marco de coordinación jurídico institucional definido para el efecto”.

Los Objetivos inmediatos de la 1ª fase de la asistencia técnica era el proveer asistencia técnica a la UTJ en:

- A. apoyar en la formulación de estrategias jurídicas, técnicas e institucionales de las actividades a realizarse en los diferentes sub-programas
- B. apoyar a la UTJ en la negociación con los donantes internacionales para el apoyo al tema tierras.
- C. proveer capacitación al personal profesional de la UTJ

¹² Swedesurvey es hoy una empresa privada. Sin embargo mantiene enlaces estrechos y la facultad de poder contratar recursos de expertos del “Lantmäteriet” – la organización estatal de Suecia encargada de llevar tanto los registros catastrales y de la propiedad, como la red geodésica y la producción cartográfica.

Objetivo del proyecto de la 2ª fase de la asistencia técnica:

“Contribuir a elevar el nivel técnico guatemalteco en el campo de administración de tierras y mapeo, para hacer posible que en el largo plazo la organización nacional maneje, desde el punto de vista técnico-científico, el sistema catastral sin ayuda extranjera permanente”. *La asistencia técnica a la UTJ consistió en:*

- A. fortalecer capacidades institucionales para el establecimiento del catastro nacional de Guatemala, buscando con claridad el objetivo, pero sin perder vista el contexto histórico y sociocultural en que se desenvuelve el Proyecto..”
- B. apoyar la estrategia de formación de los recursos humanos, buscando elevar su perfil técnico y profesional
- C. apoyar el establecimiento del Catastro Nacional en el marco de las normas técnicas para Guatemala, dando sostenibilidad y validación en escala a las ahora propuesta y en marcha
- D. generar pre-estudios orientados a buscar información social y económica para encontrar alternativas al minifundio guatemalteco
- E. fortalecer y consolidar la Estrategia de comunicación y difusión catastral a nivel nacional
- F. consolidar el marco técnico del Registro de Información catastral generando capacidades que permitan transferir productos orientados al apoyo de: a) ordenamiento urbano y rural, b) participación ciudadana en la planificación local, y, c) mercado de bienes inmuebles, estadísticas, mapas temáticos, etc
- G. desarrollo de métodos digitales para facilitar el levantamiento, elaboración y divulgación de la información catastral/registrar.

4 Resultados

En general, el desarrollo ha sido más lento con relación a las expectativas formadas al iniciarse la cooperación en 1997, sobre todo por razones externas a los proyectos – el proceso legislativo para aprobar la ley del registro catastral, por ejemplo –. Sin embargo, en su mayoría, se lograron los objetivos de la cooperación con cierto éxito. Se ha creado un núcleo de recursos humanos muy capaces de conducir y ejecutar los diferentes aspectos temáticos para la implementación y mantenimiento de un registro catastral. La oficina central de la UTJ está bien establecida, tal como la oficina departamental en Escuintla.

4.1 Resultados en relación a los objetivos

4.1.1 Programa administrado por el PNUD

Según el Plan del Proyecto¹³ se planteaba contar con los siguientes productos una vez finalizada la segunda fase:

- a) fotografías aéreas y ortofotos del área urbana y rural de dos municipios del Departamento de Escuintla
- b) mapas catastrales de dos municipios (i.e. La Democracia y Puerto San José)

¹³ PNUD, Programa fase II: “Fortalecimiento del Catastro Nacional de Guatemala-Fase II”, Octubre 2001.

- c) programa de mantenimiento catastral en coordinación con el Registro General de la Propiedad en dos municipios
- d) propuesta para implementar el proceso de regularización en los municipios en proceso de establecimiento catastral
- e) personal de dirección, mandos medios y personal técnico operativo capacitado
- f) capacidad de seguimiento y ejecución del catastro
- g) definición del 100% de límites jurisdiccionales de los dos municipios seleccionados
- h) UTJ fortalecida y con capacidades de gestión mejoradas

Las actividades en todas estas áreas han sido acompañadas con asistencia técnica proveída por la empresa sueca Swedesurvey (véase capítulo 4.1.2).

- a) *Producto esperado:* Fotografías aéreas y ortofotos del área urbana y rural de dos municipios del Departamento de Escuintla
Alcanzado: Se han producido las *fotografías aéreas y ortofotos* de los municipios La Democracia y Puerto San José, Escuintla. Las ortofotos, desarrollados con base en fotografías aéreas, constituye una base para el reconocimiento y ubicación de predios en el campo y, además, cuando se presenta condiciones favorables pueden ser un complemento a las mediciones de campo.

- b) *Producto esperado:* Mapas catastrales de dos municipios (i.e. La Democracia y Puerto San José)
Alcanzado: Se ha finalizado el *mapa catastral* del municipio de La Democracia, y el del Puerto San José, aún queda aproximadamente un 30% de los predios para terminar.

- c) *Producto esperado:* Programa de mantenimiento catastral en coordinación con el Registro General de la Propiedad en dos municipios
Alcanzado: Hay una propuesta de *coordinación con el Registro General de la Propiedad* pero aunque existe un interés de ambas partes (UTJ y RGP), todavía no se ha logrado establecer un convenio de mantenimiento para los dos municipios. Cabe mencionar que, aunque no se lo ha logrado en Escuintla, en el caso del proyecto de Petén, si se ha logrado llevar los dos procesos en forma coordinada.

A pesar que en los documentos del proyecto¹⁴ se hace referencia a un proceso de *mantenimiento catastral*, en la evaluación no se encontró ningún resultado sólido ni proceso al respecto.

- d) *Producto esperado:* propuesta para implementar el proceso de regularización en los municipios en proceso de establecimiento catastral
Alcanzado: Se ha logrado establecer procedimientos unificados en cuanto a los análisis catastrales y jurídicos a nivel interno (en todas las oficinas de la UTJ). Sin embargo no se logró presentar una propuesta de regularización en los municipios mencionados.
- e) *Producto esperado:* Personal de dirección, mandos medios y personal técnico operativo capacitado
Alcanzado: El *personal de los diferentes niveles ha sido capacitado* de acuerdo a los planes. Ello incluye el personal de comunicación que tiene un papel importante en motivar a los habitantes/clientes en las áreas bajo levantamiento catastral, el personal técnico de campo, los profesionales que llevan los diferentes procesos de análisis de la información, hasta el personal de dirección.
- f) *Producto esperado:* Capacidad de seguimiento y ejecución del catastro
Alcanzado: Se ha logrado instalar la *capacidad para ejecutar y dar seguimiento* a las diferentes etapas o

¹⁴ En el Convenio de la Fase II se estableció que uno de los productos que se tendrían al final del proyecto, sería un “Programa de Mantenimiento Catastral en coordinación con el Registro de la Propiedad en 2 municipios” (numeral 4 de la Justificación del proyecto).

procesos del sistema catastral que ahora permitiría la implementación del catastro de manera paulatina en el país. A través del proyecto se ha logrado establecer “una cultura de catastro” dentro del personal involucrado en los diferentes niveles y profesiones que se identificaron y se pudo percibir un compromiso con el trabajo. A lo largo del proyecto, desde su comienzo en 1997, naturalmente han habido cambios de personal en algunas funciones. Sin embargo se ha logrado transmitir esta “cultura de catastro” a los nuevos funcionarios, lo que ha logrado mantener hasta la fecha una base estable para la ejecución de sus actividades. También se ha invertido tiempo y recursos en mejorar el sistema de calidad, aunque todavía no se ha logrado la implementación del estándar ISO 9000.

- g) *Producto esperado*: definición del 100% de límites jurisdiccionales de los dos municipios seleccionados
Alcanzado: Los límites jurisdiccionales de los dos municipios se han establecido, con la excepción de una parte del límite entre Puerto San José y un municipio colindante que aun queda pendiente.
- h) *Producto esperado*: UTJ fortalecida y con capacidades de gestión mejoradas
Alcanzado: La UTJ ha logrado mejorar su capacidad de gestión, sobre todo en cuanto a la unificación de procesos y procedimientos en la oficina central y las oficinas departamentales. Ello constituye una base esencial a la hora de comenzar a implementar un registro catastral a nivel del país.

Capacitación del personal

En cuanto al fortalecimiento y la promoción de recursos humanos profesionalizados, el apoyo sueco ha sido efectivo. Se pudo constatar un manejo adecuado del aspecto técnico en dos sentidos: a) todo el personal conoce y maneja el tema de manera general y, b) el personal de las Unidades de trabajo manejan adecuadamente su área. En otras palabras no se desarrolló una estrategia de “maquila” y eso es importante en términos de control de calidad.

En cuanto a la Fase II en Escuintla, se pudo constatar que:

- Se tiene presencia local
- Se contrató personal local
- Se formó personal local
- Se estableció un equipo de comunicación social
- Se promovió la separación de funciones

Por otro lado se favoreció con buen criterio el intercambio y conocimiento de experiencias de catastro en otras partes del mundo; se nos informó que un número aproximado de 140 personas de la UTJ salieron del país en vías de capacitación. Se pudo constatar una calidad técnica adecuada.

Una muestra de que la capacitación del personal ha sido exitosa es la calidad técnica del trabajo de levantamiento catastral. Durante la Fase II del Proyecto (2002–2004), la UTJ fue demandada para el levantamiento catastral de Proyectos focalizados. En ese sentido indicaron que han ejecutado siete Proyectos focalizados: Santa Catarina Ixtahuacán, Sololá, empresas mineras (Estor, Izabal), Quiché y Huehuetenango (que incluye levantamiento catastral y regularización) y, siete que desarrollarán a partir de diciembre de 2005. Esto constituye un indicador importante que podría utilizarse dentro de una estrategia global de apoyo en la implementación del Registro de Información Catastral (RIC), aspecto que se incluye dentro de una de las recomendaciones en este informe.

Otro de los logros obtenidos y observados es el establecimiento de la Carrera Técnica de Topografía y la de Ingeniería en Administración de Tierras, el cual fue promovido por la UTJ y será impartida por la Facultad de Agronomía de la Universidad nacional. Por otra parte, en Petén están en vigencia estudios de postgrado en Administración de Tierras, a los cuales asisten abogados y profesionales vinculados con la agronomía y la ingeniería.

A pesar de la importancia y entusiasmo con que plantearon estos avances y logros, los pensum de estudios no reflejan temas vinculados con pueblos indígenas y la importancia de conocer su visión respecto al uso de la tierra y los recursos naturales en general y, mucho menos, de los derechos específicos que les asiste por el hecho de ser pueblos indígenas. A pesar que este aspecto se formula como una recomendación en este informe, vale indicar que es uno de los escenarios en que la cooperación sueca podría implementar apoyos, puesto que incidir desde sus inicios en el componente de formación y capacitación coherente con la realidad multicultural de Guatemala, se contribuiría a garantizar un proceso catastral eficiente y consecuente con los mandatos del RIC y los Acuerdos de Paz. En otras palabras es apostar por recursos humanos, conocedores y respetuosos de la diversidad étnica del país.

Comunicación social

La estrategia de comunicación social ha sido mejorada durante la segunda fase del proyecto. La oficina en Escuintla cuenta con un equipo de dos personas muy hábiles y dedicadas al tema. Se ha elaborado una estrategia de comunicación que busca el apoyo de los líderes locales (por ejemplo los alcaldes auxiliares o otras personas respetadas en la sociedad local) para transmitir el mensaje explicando las razones para realizar el catastro y los beneficios que significa para el propietario el tener su predio registrado. El equipo de comunicación social inicia la campaña de información y concientización en un área antes de que los técnicos comiencen a levantar las medidas, y el equipo mantiene una presencia en el área durante todo el proceso catastral. Para transmitir el mensaje se utiliza volantes, emisoras locales de radio y visitas personales a los habitantes del área. Los técnicos de campo de la oficina de Escuintla también han recibido capacitación en comunicación social.

El mayor reto que enfrenta el equipo de comunicación social es el hecho de que el catastro es un concepto poco conocido dentro de la población y frecuentemente se confunde el catastro con la recaudación de impuestos. En los esfuerzos de transmitir y explicar el mensaje, sobre todo al utilizar las emisoras de radio, se observó una tendencia de presentarlo de manera superficial haciendo énfasis únicamente en las ventajas de tener acceso a créditos una vez obtenido el título de su propiedad. Este mensaje debería circunscribirse en una estrategia de apoyo a las comunidades, que bien explica tanto las ventajas como riesgos que significan las hipotecas, y bien indicar cuales son las modalidades que permiten a los propietarios de minifundios tener acceso al sistema de créditos.

La estrategia de comunicación social que técnicamente está bien formulado, se limita a facilitar el proceso para que los técnicos catastrales puedan efectuar el levantamiento. Sin embargo, sus contenidos no son los más adecuados ni suficientes para el proceso en otras regiones del país. Se les necesita fortalecer y circunscribirse a una estrategia de apoyo a las comunidades con posibilidades reales de responder a las obligaciones que genera, para que sus acciones sean pertinentes a la realidad multicultural y multilingüe del país.

Mantenimiento catastral

Tal como se mencionó anteriormente, en la evaluación no se encontró ningún resultado sólido ni proceso al respecto. Bajo el entendido que el mantenimiento catastral está vinculado con la inscripción en el Registro General de la Propiedad (RGP), a ese nivel no llegó el trabajo realizado.

Lo que sí se pudo encontrar y analizar con los usuarios del catastro es que la situación precaria de la población propietaria o posesionaria minifundista, es el principal obstáculo para un proceso de mantenimiento catastral. La cultura catastral¹⁵ que promueve la UTJ, la cual consiste básicamente en lograr que la población se acostumbre a reportar cualquier modificación que sufran sus propiedades o posesiones, está condicionada por el monto que representa reportar los cambios en un eventual programa de

¹⁵ El alcance de este proceso de cultura catastral es inculcar a los titulares prediales la necesidad e importancia de reportar los cambios que sufran sus propiedades, sea por transacciones del mercado de tierras o por herencias.

mantenimiento. Por ejemplo: inscribir en el RGP la transacción de un predio en Guatemala implica¹⁶, además de su costo en el mercado, pagar un Impuesto al Valor Agregado del 12%, una tasa registral mínima de 160 quetzales¹⁷ y honorarios notariales que no bajan de 700 quetzales.

Esta situación haría que la población no actualice los datos al sistema catastral, generando al menos dos situaciones complejas: a) romper el tracto sucesivo y, b) generar incongruencias entre situación física de los predios y la información catastral en el RIC.

En este sentido sería importante promover reformas al Arancel del RGP y adecuarlos a las condiciones socioeconómicas de la población. Por otro lado analizar posibilidades de una manejo de tasas diferenciadas para el pago de impuesto en las transacciones sobre la tierra y reflejarlas en las leyes tributarias.

Si a eso sumamos la centralización del RGP¹⁸ los costos de mantenimiento para el usuario se incrementan considerablemente, sea porque la gestión se encargue al Notario, como suele hacerse, o el usuario mismo la realiza. Cuando esto último ocurre, frecuentemente no se realiza, principalmente si los usuarios residen en regiones alejadas de las sedes del RGP.

Por otro lado, el mantenimiento catastral está condicionado por las complejidades (en términos legales, probatorios y económicos), que representa la sucesión hereditaria.¹⁹ Este aspecto fue planteado principalmente por la Lic. Arabella Castro, Registradora General de la Propiedad, quien considera que los procedimientos para este tipo de situaciones requieren reformas legislativas para que los procesos de sucesión hereditaria sean más ágiles y expeditos y no tengan que sujetarse al excesivo formalismo que establecen los códigos civil y procesal civil, instrumentos legales que son aplicables actualmente. Igualmente compartió que otro de los problemas que dificulta el mantenimiento catastral es el alto porcentaje (12%) que debe pagarse como Impuesto al Valor Agregado (IVA) en las transacciones del mercado de tierras. Concluyó que en su opinión esos son los dos aspectos más importantes que deben reformularse.

4.1.2 Asistencia técnica Swedesurvey

La asistencia técnica se ha realizado por un equipo de expertos a través de una serie de visitas cortas al país. El Plan trianual de proyecto de la segunda fase (Swedesurvey y UTJ, 2001), no presenta un plan detallado de actividades por cada tema sino se acordó de elaborar planes detallados semestrales así permitiendo cierta flexibilidad, la cual permitirá ajustar los insumos específicos de los expertos de acuerdo al desarrollo dinámico del trabajo y su relación con el avance del proceso de aprobación de la ley catastral.

Debido a la demora en la aprobación de la ley, la asistencia quedó parada a finales de 2004, y un remanente de fondos aun quedan por ejecutar. Por esta misma razón la Swedesurvey no procedió a elaborar el informe final de la segunda fase, sin embargo existe una documentación amplia de los eventos de asesoría técnica y informes de avance, lo que facilitó el proceso de evaluación (véase la bibliografía en los anexos).

La metodología de trabajo de la asesoría ha sido de proveer insumos técnicos a las contrapartes nacionales por medio de talleres, seminarios y cursos cortos. Además, se ha acompañado al personal de UTJ en la elaboración y revisión de propuestas de procedimientos y en la selección de metodologías técnicas.

¹⁶ Los gastos, cuotas e impuestos para operar una transacción sobre predios menores de 1000 metros cuadrados en Guatemala, promedia los Q1200.00, fuera del precio del bien. Esta inversión supera el salario mínimo promedio mensual establecido en Guatemala.

¹⁷ La tasa registral mínima actual del RGP – no contempla el costo adicional que llevaría la inscripción en el RIC

¹⁸ En Guatemala existen 2 sedes del Registro General de la Propiedad: una en la ciudad de Guatemala y otra en Quetzaltenango. Recientemente funciona una Oficina del RGP en Petén, fruto del proceso catastral en Guatemala.

¹⁹ En Guatemala, un proceso sucesorio intestado se tramita en 1 año promedio si las condiciones, documentos y los presuntos herederos no van más allá que una generación; sin embargo hay casos que pueden promediar 12 años de trámite y, en este caso, muchos de los problemas de desregularización vigentes en el país, están dentro de este parámetro.

La asistencia técnica ha sido realizada de manera dedicada, es decir no se ha limitado simplemente a ejecutar tareas, sino de “acompañar” a los profesionales nacionales por las diferentes etapas en el desarrollo del sistema. Este compromiso por parte de los asesores ha facilitado el desarrollo de la capacidad y la apropiación del sistema catastral por el personal nacional. En todas las entrevistas con el personal de UTJ se mostró claramente este sentido “ownership” y dominio de los temas – algo que también es una indicación del impacto y calidad de la asistencia técnica proveída. Cabe mencionar que la asistencia no se ha limitado únicamente a los profesionales de UTJ, sino ha sido realizado desde una perspectiva sistémica involucrando también personal de IGN y RGP en eventos de capacitación. Además se ha hecho visitas y reuniones con municipios para presentar las ventajas y usos potenciales de un registro catastral actualizado por ejemplo en términos de planificación urbana y como base para el sistema de recaudación tributaria.

La asesoría técnica ha enfocado siete áreas:

- Diseño y promoción de leyes, reglamentos y normas técnicas
- Desarrollo del sistema digital de información catastral
- Cursos de capacitación y visitas de estudio
- Apoyo al proyecto catastral en el departamento de Escuintla
- Auditoria técnica de proyectos piloto
- Preestudio sobre sistema de concentración parcelaria
- Gerencia y administración del proyecto

Diseño y promoción de leyes, reglamentos y normas técnicas

En la primera fase de la cooperación, los expertos de Swedesurvey apoyaron a UTJ en la elaboración del anteproyecto de ley catastral, el cual fue sometido por UTJ y las mesas de diálogo al Congreso en noviembre de 2000. El plan de proyecto de la segunda fase contaba con la aprobación de la ley a no más tardar para el cuarto trimestre de 2002, lo que hubiera permitido avanzar con la reglamentación sobre una base legal. Sin embargo debido a la demora en la aprobación de la ley, estas normas y reglamentos quedaron en forma de borrador (véase sección 4.9).

Partiendo de las normas y guías preliminares elaboradas durante la 1ª fase, se llegó a profundizar los procedimientos operativos. Se apoyó a UTJ en la formulación de una serie de manuales y normas internas que permitió unificar los procesos de los distintos proyectos pilotos así formando la base por un sistema catastral al nivel nacional, como son por ejemplo: el flujo de establecimiento catastral; procedimientos de geoposicionamiento de predios; utilización de software; fichas para levantamiento de información en el campo; e investigación documental de la tenencia de la tierra (véase sección 4.8). Además, en noviembre de 2004 los asesores apoyaron en la preparación de lineamientos para la coordinación entre el RGP y RIC (Swedesurvey Informe técnico no: GT2-2-9, 2004).

Según el Plan de Proyecto se esperaba contar con el apoyo de Swedesurvey para la elaboración de una propuesta de *Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra* elaborada por UTJ en el tercer trimestre de 2002. Aunque se realizó algunas actividades al respecto, como traducir y presentar la legislación sueca relacionado al tema, no se logró concretizar estos planes y el tema de regularización aun queda por definir²⁰.

Desarrollo del sistema digital de información catastral

Se apoyó en la elaboración de un prototipo del sistema de gestión integral de la información catastral (Sistema Nacional de Información Catastral) que comprende todos los pasos desde la captura, análisis,

²⁰ Sin embargo, el sector representando los pueblos indígenas han trabajado sobre una síntesis del contenido de ley sobre regularización de la tenencia de la tierra (CNP-TIERRA, 2005. p299)

almacenamiento y presentación de la información. Se presentó los lineamientos para el mejoramiento de plataforma para cumplir con las necesidades multifinalitarias del futuro RIC. Aunque el sistema todavía no está operando de esta manera, existe la base estructural que permitirá un uso como tal en el futuro.

El personal de UTJ recibió asesoría sobre seguridad del sistema y protección de los datos almacenados (por ejemplo: en aplicación de “firewalls” y mecanismos que permiten y/o limitan el acceso y manipulación de la información por distintos usuarios). (Informes de avance técnico de Swedesurvey no “GT-2-1 al 9”, 2002–2004).

Cursos de capacitación y visitas de estudio

A lo largo de la segunda fase se realizó una serie de cursos de capacitación sobre:

- Manejo y administración de proyectos catastrales (abril de 2002)
- Metodologías para desarrollar el Sistema de Calidad Total y Certificación ISO (6 eventos de cursos o seminarios desde abril de 2002 al diciembre de 2004)
- Evaluación de productos fotogramétricos y aplicación del GPS para levantamiento catastral (noviembre de 2002)
- Metodología para seguimiento y uso eficiente de recursos para gerentes nacionales y oficinas departamentales (enero de 2003)
- Licitación de proyectos y supervisión de contratistas (2003)
- Visita técnica a Suecia de UTJ y otras instituciones sobre metodologías de regularización y concentración parcelaria (2003).
- Visita técnica a Suecia con el objetivo de promover la aprobación de la ley catastral. Participación de las instituciones involucrados, UTJ, RGP, IGN, organizaciones de la sociedad civil (CNOC, CNP-TIERRA, Cámara del Agro) y representantes del legislativo (2004).

Apoyo al proyecto catastral en la Costa Sur

Según los Términos de Referencia para la segunda fase (Swedesurvey y UTJ, 2001) se había previsto la actualización y transformación de la información catastral en 13 municipios. Sin embargo UTJ logró únicamente cubrir el municipio de la Democracia y Puerto San José (90% y 70% de los predios catastrados respectivamente). La asesoría técnica comprendió los siguientes temas:

- Utilización de fotografía satelital
- Levantamiento topográfico apoyado por ortofotos – incluyendo aspectos de control de calidad
- Estructuración del proceso de regularización
- Manejo y control de la calidad
- Mantenimiento de información catastral
- Mercado de productos catastrales
- Re-establecimiento de la red geodésica del 2º orden

Auditoria técnica de proyectos piloto

Como parte de la asesoría a UTJ con relación al manejo y control de calidad se presentó modelos para evaluar la calidad de la información catastral de los Proyectos pilotos y la elaboración del marco metodológico para evaluar el proceso técnico.

Preestudio sobre sistema de concentración parcelaria

Según los Términos de Referencia (Swedesurvey y UTJ, 2001) se iba a realizar un preestudio durante el segundo trimestre del año 2002 en un municipio, para averiguar las condiciones locales y proponer una metodología para un proyecto de concentración parcelaria. Según los informes de avance técnico se realizó visitas de expertos y presentó propuestas basadas en el ejemplo sueco referente al tema en abril de 2003 y noviembre de 2004, sin embargo no se logró concretizar el estudio.

4.2 Relación funcional entre las dos modalidades de apoyo

La cooperación de asistencia técnica de Asdi²¹ se presta normalmente a organizaciones que tiene la capacidad de financiar sus propias operaciones. En este sentido el caso de la UTJ es algo particular debido a que se canalizó fondos para financiar el establecimiento y la operación de la organización a la par de proveer asistencia técnica. Sin embargo es justificable, considerando las circunstancias al iniciarse el apoyo: la importancia de apoyar de manera sustancial las líneas de acción establecidos en los Acuerdos de Paz, y la necesidad de crear una institución catastral partiendo prácticamente de cero. Al contrario, es muy probable que la decisión de entrar con las dos modalidades del apoyo fue un factor clave para el éxito del programa, algo que no se había logrado con únicamente un apoyo institucional o una asesoría técnica. Esta conclusión también es compartida por una evaluación previa de la cooperación técnica de Asdi a Guatemala que subrayó que el hecho de haber combinado las dos modalidades contribuyó al éxito del programa y resultó ser una estrategia bien escogida en una situación como tal, donde al iniciarse al programa, había debilidades de carácter institucional en un tema de alta prioridad según los Acuerdos de Paz (Guimarães, et. al. 2003, pp 62–63).

4.3 Coordinación entre donantes y relación UTJ-PNUD

La impresión de la evaluación es que la coordinación de los donantes ha sido satisfactoria. Ha habido reuniones de coordinación regulares entre los donantes y en su mayoría han actuado de manera coordinada en los esfuerzos para motivar a los actores de continuar el proceso y llevar el proyecto de ley catastral a su aprobación.

Se percibió que la experiencia en la UTJ de trabajar con varios donantes fue importante para fortalecer la institucionalidad. Según las entrevistas no significó un problema, todo lo contrario, permitió que la UTJ estandarizara sus manuales de procedimiento y desarrollara una estrategia única de implementación. Se considera que fue una buena oportunidad para construir un sistema nacional de catastro, nutrido por las experiencias de catastro de los países donantes. Esto es un resultado interesante, dado que en la evaluación anterior de la primera fase (Peck et al, 2000), se notó que había ciertas tensiones entre los proyectos sobre los sistemas o procedimientos técnicos a escoger para un futuro sistema nacional. Aparentemente, se han ido superando estas dificultades y debido a que la UTJ ha desarrollado su capacidad de gestión y coordinación, las experiencias de proyectos de diferentes donantes ha resultado ser un factor positivo.

Al iniciarse en 1997 el apoyo sueco, se decidió canalizarlo a través del PNUD para lograr una administración técnica eficiente y de manera coordinada con otros donantes. Sin embargo el PNUD desempeñó un papel débil, principalmente en lo relacionado con el seguimiento y monitoreo del Proyecto. Se limitó a administrar los recursos financieros pero no estableció una estrategia de monitoreo del contenido del programa. Muestra de lo indicado es que el papel del PNUD no fue mencionado en las múltiples reuniones de trabajo que se tuvo con las diferentes Unidades de la UTJ o de otros actores. No se nos habló ni mal ni bien. La visión y enfoque sustantivo debió promoverla el PNUD dado su papel en el país y porque sabe y conoce que el catastro, no obstante ser un procedimiento técnico, enfrenta uno de

²¹ Cooperación Técnica financiado por Contrato (KTS)

los problemas – la conflictividad agraria – más sensibles y que dieron lugar al conflicto armado interno en el país y que se mantiene como uno de los puntos más sensibles.

Según los oficiales del PNUD que han trabajado con el programa, no ha habido suficientes fondos o personal staff colocados para permitir un monitoreo más permanente del desarrollo técnico y con visitas al campo. Por ello se ha limitado al control financiero.

4.4 La UTJ en relación a la situación actual de la tenencia de la tierra de los pueblos indígenas

En cuanto al alcance del trabajo realizado por la UTJ hasta el momento, el análisis jurídico en su relación con los patrones de tenencia y posesión de tierras de la población indígena, es el que representa más debilidad. En este sentido el análisis y el conocimiento generado es superficial sobre la situación de las tierras comunales o tierra de los pueblos indígenas, que es mucho más complejo y que está vinculado con legislación internacional en materia de pueblos indígenas²². Esta situación de debilidad puede traer como consecuencia que el proceso catastral no garantice la regulación catastral de las tierras comunales de los pueblos indígenas; sobre todo si no se hacen alianzas con otros sectores involucrados y los mismos interesados (pueblos indígenas).

En este sentido, los funcionarios de UTJ tienen conocimientos de la conflictividad agraria en términos muy generales y su trabajo jurídico se limita a determinar si un predio catastrado es regular o irregular. Esto como parte de un proceso de comparar datos de levantamiento catastral y datos de inscripción en el RGP. Después de esta etapa se pasa al análisis jurídico de donde se esperaría algo más, sin embargo sólo se limita a indicar el porqué una finca es irregular. A pesar de ello, en la Fase II y durante todo el período del apoyo sueco, se analizaron 12 casos en Escuintla y se emitió dictámenes en los términos indicados.

El concepto de regularización implementado, al menos en el caso del Proyecto focalizado de Cunén, El Quiché, consistió en garantizar que cada posesionario tuviese su predio como “propiedad individual”, no obstante el predio era colectivo. Es decir, no se hizo un proceso de estudio jurídico y culturalmente pertinente sobre el tipo de tierra que se procedió a catastrar. Se conoció este tipo de situaciones en una comunidad de Purulhá, Baja Verapaz, beneficiaria del catastro nacional.

Como claramente lo indicó una de las personas entrevistadas, opinión que compartimos los evaluadores, en la actualidad no se puede hablar de “purismo” cuando nos referimos a la concepción de tenencia y uso comunal de la tierra por los pueblos indígenas. Tampoco del manejo adecuado de otros recursos naturales como los bosques y el agua, por ejemplo. La concepción y uso comunitario de la tierra por los pueblos indígenas, basado en el respeto y el uso racional y no en una inscripción registral, ha significado su pérdida y usurpación a lo largo de la historia. Esto inevitablemente crea la necesidad de registrar las propiedades e individualizarlas.

Dicho lo anterior, la situación actual de la tenencia de la tierra ya no es colectiva cien por ciento, tanto en su concepción como en su uso cotidiano. Sin embargo, es una riqueza y una oportunidad que se mantiene a pesar de todo. Con el proceso de catastro se puede rescatar y fortalecer, al menos dando certeza jurídica a las tierras

Circunscrito este aspecto a las regiones catastradas por la UTJ con el apoyo de Suecia, la evaluación indica que no hubo trabajo en este contexto, a pesar que el Proyecto de cooperación se inspira, al menos, en dos Acuerdos de Paz²³ que hacen una referencia explícita y contundente de tomar en cuenta

²² Convenio de OIT 169, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, Organización Internacional del Trabajo, 1989

²³ Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

estos aspectos, principalmente lo relacionado con la tenencia y uso comunal y el manejo de los recursos naturales inherentes a la tierra. Se puede afirmar que no hay una experiencia desarrollada de este aspecto y tampoco una discusión abierta. Se dieron claras muestras de desconocimiento y desinterés, y sobre todo, de considerar el tema de muy complejo y que se abordará de último.

En los lugares donde habitan pueblos indígenas, el trabajo de la UTJ está afectando derechos específicos de los pueblos indígenas, puesto que está promoviendo la propiedad individual. Si nos circunscribimos a la región de catastro (Escuintla) apoyada por Suecia, la evaluación de este aspecto es difícil de hacer, dado que en dicha región no hay población indígena, al menos como en el occidente o el norte del país.

En conclusión, el trabajo de la UTJ no visualizó importante y necesario es aspecto, a pesar que el Convenio de Cooperación lo requería y es parte intrínseca del fundamento que motivó a la cooperación sueca a brindar apoyo. Es aquí donde el PNUD debió haber jugado un papel estratégico y sustantivo.

4.5 La UTJ en relación a los derechos tradicionales de indígenas

Si entendemos el uso comunal, la administración, el cuidado y el uso racional de la tierra y sus recursos (agua, bosques, fauna, flora, etc.) por parte de las autoridades legítimas de las comunidades indígenas, como derechos tradicionales sobre la tierra, se puede afirmar que el trabajo de la UTJ no tuvo una incidencia positiva. No puede afirmarse lo mismo en cuanto al Proyecto, puesto que formalmente está inspirado en los Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y sobre el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, los cuales recogen profundamente estos aspectos.

Por otra parte, si la administración y cuidado de lugares sagrados dedicados a la espiritualidad, lo entendemos también como derechos tradicionales de los pueblos indígenas sobre la tierra, el trabajo de la UTJ tampoco tuvo impacto.

A manera de conclusión se puede indicar que este aspecto es mucho más complejo que el punto anterior y, más bien, es un aspecto que debería abordarse profundamente en el futuro puesto que se constituye vital para el éxito del catastro, al menos para la cooperación sueca.

4.6 Relación entre el proyecto, la UTJ y el Registro General de la Propiedad

En la primera fase los contactos entre la UTJ y el RGP no fueron muy significativos para el desarrollo del proyecto, aunque ambas partes reconocieron la importancia de establecer vías de comunicación entre los dos registros.

Ahora hay un entendimiento mutuo entre la UTJ y el RGP sobre la importancia de llegar a una función coordinada, algo que la ley del RIC también les obliga. En la entrevista la directora del RGP expresó también la importancia de llegar a una estrategia coordinada. Existe una propuesta de normas/ procedimiento para la coordinación entre los dos registros, pero no ha sido aprobada por las dos instituciones hasta la fecha. Los asesores de Swedesurvey han promovido de alguna manera esta interacción a través de reuniones técnicas de intercambio y el personal del RGP han participado en talleres y otros eventos de capacitación.

Otro factor positivo, han sido los procedimientos coordinados del catastro y el RIC en el proyecto financiado por el Banco Mundial en el Petén, donde el catastro y RGP han establecido ventanillas únicas para atención al cliente. Sin embargo, aparentemente no se lo logró en el proyecto piloto de Escuintla. Más probable, la razón de esta diferencia ha sido que el proyecto del Banco Mundial tenía un componente para desarrollar el interface de los trámites entre los registros, mientras que la incidencia del proyecto sueco ha sido más enfocado al desarrollo de las operaciones del sistema a nivel interno del RIC, y no se ha analizado el tema de atención a los clientes y el mantenimiento catastral de manera profunda.

4.7 La UTJ en relación a las administraciones municipales

Debido a una cancelación de última hora, la misión evaluadora no tuvo reuniones con las municipalidades del área de proyecto piloto en Escuintla. La impresión del equipo evaluador es que UTJ mantiene una buena relación con los dos municipios, La Democracia y Puerto San José. Sin embargo hasta la fecha, con la excepción de entrega del registro del caserío El Pilar, La Democracia, no han habido mayor intercambio, planificación o ensayos de cómo efectuar una cooperación más específica (véase sección 4.11.4).

Los municipios deberían ser uno de los usuarios que más beneficios tendrán de la existencia de un registro catastral moderno y actualizado. Por ejemplo como insumo para la planificación urbana y rural; para definir los límites municipales; como base para establecer un sistema transparente para recaudación de impuestos; y el factor de desarrollo económico que significaría tener el catastro actualizado.

Los llamados proyectos focalizados, donde municipios han solicitado un ordenamiento catastral por su propia iniciativa es una muestra de que en otras partes del país hay alcaldes que si han visto las ventajas que significa contar con un registro catastral. Hasta la fecha UTJ ha ejecutado 7 proyectos focalizados. Existe también algunos casos aislados, por ejemplo en las Verapaces, donde esta relación entre la UTJ y un municipio no ha sido muy exitosa y UTJ y por razones de carácter político al nivel local, UTJ ha tenido que discontinuar el levantamiento de un proyecto focalizado.

Un tema que se ha discutido en el transcurso del proyecto y en la elaboración de la ley catastral es la ubicación de las oficinas del catastro de atención a los clientes. Al crearse la UTJ se visualizó un sistema con oficinas departamentales que se encarga del mantenimiento de la base de datos, y como una opción ventanillas de servicio a clientes en las municipalidades. Ahora la ley RIC crea las “Direcciones Municipales de Registro de Información Catastral”²⁴ a quien asigna las operaciones técnico-jurídicas y administrativas en su municipio. Aunque la ley no obliga una coordinación con la administración municipal, se presume que la relación entre los municipios y el RIC debe ser más estrechas en el futuro (véase el análisis de la ley en anexo B).

4.8 Aspectos técnicos

La UTJ ha logrado de manera exitosa unificar los procedimientos técnicos y administrativo de los ensayos realizados por los diferentes proyectos pilotos, como son, por ejemplo:

- Flujo del establecimiento catastral (el procedimiento desde declarar una zona catastral hasta declaración de un predio catastral regular o irregular, y la inscripción en los registros)
- Procedimiento para determinar el método de geoposicionamiento (método para levantar las mediciones de las coordenadas de predios en una zona catastral)
- El proceso de investigación documental sobre la tenencia de la tierra (desde recolección de información existente a los formatos de documentación interna y elaboración de fichas de cada finca)
- Todas las oficinas departamentales están utilizando los mismos software para la captación, procesamiento y almacenamiento de datos (con la excepción de la oficina de Cobán que por un periodo transitorio está utilizando software diferente para la base de datos)

Sin embargo quedan pendiente de finalizar y/o aprobar al nivel interno de la UTJ algunos procedimientos (con sus manuales) que formaron parte de la asistencia técnica de Swedesurvey, pero que todavía están en forma de borradores. Entre estos:

²⁴ Ley RIC, Artículo 19. Decreto 41-2005

- Manual de sistema de calidad/calidad total (detalla todos los aspectos que tiene que ver sobre la calidad de los productos y los procesos internos del trabajo de la UTJ)
- Manual de seguridad de datos (asegurar que solamente usuarios autorizados puedan acceder y manipular la información, al nivel interno y de clientes)
- Procedimiento e interface para el intercambio de información entre el RGP y el RIC y desarrollar aplicación que pueda manejar información de ambos sistemas.
- Desarrollo de los productos o servicios de información a las municipalidades (la UTJ no ha logrado “vender” el concepto del catastro)
- Planes de producción y procedimientos para la coordinación con otros actores (p.ej IGN, RGP) en cuanto al establecimiento de sistemas geodésicos de referencia y toma de fotos aéreas y producción de ortofotos, para obtener un uso eficiente de costos de fondos.

4.9 Consecuencias para la UTJ, la no-aprobación de la Ley de Catastro

El hecho que la aprobación de la ley del RIC demoró unos tres años más de lo esperado, ha tenido impacto sobre el desarrollo del trabajo de UTJ. El efecto más obvio es que los países donantes, a partir de 2004, comenzaron a congelar y/o terminar los proyectos pilotos en algunos departamentos. Este fue el caso en las Verapaces, Chiquimula y Zacapa. En el caso de la asistencia técnica de Suecia, los fondos remanentes (un monto menor de aproximadamente SEK 450 000) se congeló a finales de 2004. La única excepción fue el Gobierno de Noruega, que al contrario, inició su cooperación con la UTJ en 2004, como un financiamiento puente y condicionado su continuación la debida aprobación de la ley.

Naturalmente esto ha tenido un impacto sobre la ejecución de proyectos pilotos. En el caso de Escuintla el avance ha sido más lento debido a una reducción del personal en 2004²⁵, sin embargo se pudo constatar que la UTJ a logrado mantener cuadros de personal aunque en menor escala y continuar operaciones, aunque limitadas, en todas las oficinas departamentales existentes. En el caso de Escuintla la oficina todavía en diciembre de 2005, contaba con un equipo profesional técnico (de gabinete y de campo) y administrativo de 28 personas. Este se ha logrado gracias a que hubo remanentes de fondos de contrapartida del proyecto sueco a ejecutar en el 2004. La UTJ en su totalidad cuenta con un cuadro de personal de 140 personas.

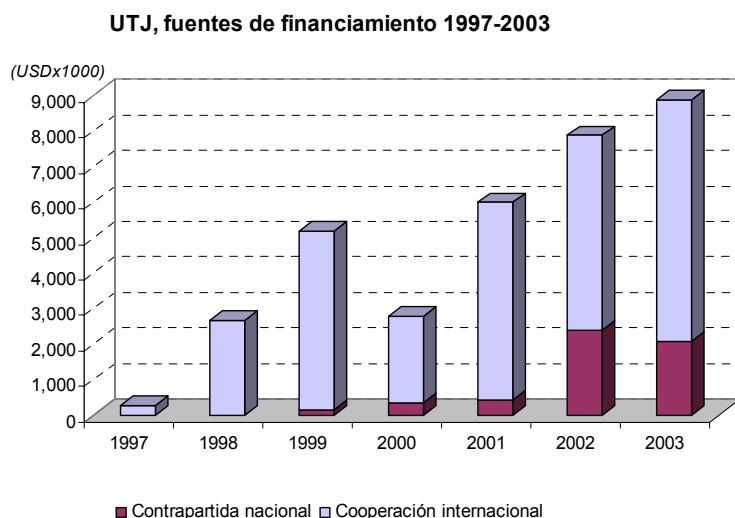
Aunque el desarrollo de las actividades ha sido más lento debido a esta razón, se pudo constatar que se ha logrado, a pesar de todo, mantener un equipo de personal motivado y dedicado a continuar el proceso catastral ahora que la aprobación de la ley permite programar un avance del trabajo a mayor escala.

4.10 Tendencias e impacto del financiamiento público para el trabajo catastral

Uno de los prerequisites para recibir apoyo sueco para la segunda fase era que el gobierno de Guatemala, de manera escalonada, asumiera la responsabilidad financiera de las operaciones de la UTJ. A partir de 2002 el Gobierno asignó contrapartida a todos los proyectos de la UTJ, equivalente a aproximadamente 25% de la inversión total en 2002 y 2003 (véase figura 2). En 2004 y 2005 la inversión fue menor debido a que algunos proyectos fueron cerrados por falta de aprobación de la ley. Sin embargo la UTJ logró mantener ciertas actividades en las áreas pilotos con los remanentes de las contrapartidas no ejecutadas de los años anteriores.

²⁵ Informe de avance Swedesurvey GT2-5-7, 2004

Figura 2: “UTJ, fuentes de financiamiento 1997–2003, distribuido entre fondos de contrapartida nacional y fondos de la cooperación internacional”.



Según la ley del RIC el gobierno establecerá el presupuesto anual del catastro²⁶; sin embargo, no se fijará como un porcentaje de los ingresos anuales del Estado, como el procedimiento para la mayoría de las instituciones estatales. El monto será establecido cada año por el Congreso de la República. Esta modalidad puede crear cierta incertidumbre en la planificación presupuestaria del RIC, debido a que el monto asignado puede variar según las coyunturas políticas. El Presupuesto asignado al RIC para el 2006 son 172.8 millones de quetzales²⁷ (24.3

millones de USD²⁸). Según las estimaciones de UTJ, estos fondos lograrán cubrir gastos de personal y de las operaciones al mismo nivel que en 2005, pero no son suficientes para escalar las actividades.

Obviamente el costo del proceso de realizar un levantamiento catastral desde el inicio, no puede ser financiado únicamente por las tarifas de los usuarios; requiere de una inversión mayor proveniente del Estado o de la cooperación internacional.

En el caso del *mantenimiento catastral* se presume que los sectores de la sociedad con más recursos económicos son los que pueden pagar los tarifas para un trámite registral. Sin embargo, tal como se mencionó anteriormente, otros grupos como los pequeños propietarios no tendrán esta disponibilidad, lo cual puede afectar el mantenimiento catastral (véase capítulo 4.1.1).

4.11 Impactos del trabajo catastral realizado hasta ahora sobre:

4.11.1 El cumplimiento de los Acuerdos de Paz

El impacto del trabajo catastral realizado a la fecha en cuanto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz, puede analizarse desde diferentes ángulos, según los resultados de la evaluación. En este sentido se puede evaluar a partir del trabajo de levantamiento catastral propiamente y se puede evaluar a partir de lo que ha significado el proceso catastral como tal.

El impacto analizado desde el primer ángulo resulta más complicado dado que los resultados alcanzados del proyecto se situaron principalmente en el levantamiento catastral, sin llegar a repercutir en la regularización, que es uno de los aspectos más sensibles y una de las aspiraciones plasmadas en los Acuerdos de Paz.

Evaluar el impacto del trabajo catastral traducido en beneficios concretos a la población menos favorecida, es prematura.

A pesar de ello y seguramente el impacto más importante, no solo en cumplimiento de los Acuerdos de Paz sino para el futuro del país si se logra fortalecer de manera coherente, es el hecho de que hoy existe

²⁶ Ley del Registro de Información Catastral (RIC): Artículo 6 a)

²⁷ En el presupuesto de Egresos del Estado 2006 se asignó Quetzales 172 797 634 al RIC. Diario de Centroamérica, 19 de diciembre de 2005. Decreto 92-2005 del Congreso de la República de Guatemala

²⁸ 1 USD = 7.10 Quetzales. Tasa cambiaria del 1 de diciembre de 2005

un catastro nacional en Guatemala. Ese es un impacto tangible de cumplimiento de los Acuerdos de Paz y se concretó con el apoyo de la cooperación sueca.

Matizando lo anterior, se puede concluir que el hecho de que hoy exista un catastro nacional, se está abordando uno de los temas más delicados y complejos del país, pero sobre todo, el tema que podría abrir una puerta importante para el desarrollo.

Otro de los impactos importantes del proceso catastral implementado es que indirectamente se fortaleció a la sociedad civil, principalmente a las organizaciones indígenas y campesinas, en torno a un tema fundamental en el país. Hoy podemos encontrar líderes conocedores del tema, con capacidad de debatir al respecto, de plantear propuestas, etc.

No de menos importancia, todo lo contrario, un impacto del catastro promovido lo constituye la aprobación de la ley de Registro de Información Catastral. El reto es su apropiación y su implementación, aprovechando diversas ventanas, muy positivas, que abre.

Finalmente se puede indicar que un impacto concreto es que se logró establecer una institución nacional capaz de llevar el catastro, al menos en la parte técnica.

4.11.2 La certeza jurídica de la tenencia de la tierra

El impacto del catastro en torno a la certeza jurídica no es susceptible de evaluar. Si bien es cierto es uno de los componentes en las dos fases apoyadas por la cooperación sueca y de otros cooperantes, el trabajo realizado hasta la fecha no ha podido alcanzar esos resultados; mas bien es un tema para el futuro.

Según el plan del proyecto para la segunda fase (PNUD, 2001) se preveía que la UTJ trabajaría en forma coordinada con CONTIERRA en áreas donde hay conflictos. En el área piloto en Escuintla no se ha logrado una coordinación como tal; más bien la UTJ ha llevado el proceso hasta el análisis jurídico, pero no se ha logrado una acción coordinada.

4.11.3 Valor y mercado de tierras

El proyecto piloto en Escuintla todavía no ha tenido un impacto sobre el valor y mercado de tierras en los dos municipios en Escuintla, por lo tanto es prematuro hacer un análisis de ello. Sin embargo, según las entrevistas, en el caso del proyecto del Banco Mundial en el Petén, se ha notado un aumento en venta de tierras.

4.11.4 La administración municipal

Debido a que no se ha entregado los registros del proyecto piloto en Escuintla a los dos municipios, La Democracia y Puerto San José, (con la excepción del registro del caserío El Pilar, de La Democracia el cual fue entregado en 1999), es prematuro evaluar el impacto del proyecto sobre la administración municipal.

Los asesores de Swedesurvey han tenido reuniones con los alcaldes en la Democracia y en el Puerto San José para presentar las ventajas que significa tener un catastro actualizado. Según los informes (Swedesurvey, GT-7-3) han habido una recepción positiva, sobre todo en lo que conciernen las potenciales para efectivizar la planificación urbana y la recaudación de impuestos sobre inmuebles. Según el equipo de UTJ en Escuintla el alcalde de Puerto San José ha mostrado interés en tener acceso a los registros catastrales por fines de planificación territorial y actualización del registro predial para el cálculo de la base tributaria.

Sin embargo se puede constatar que ha habido poco avance en el área de influencia del proyecto piloto con relación a las municipalidades. Las razones de ello pueden ser varias, por ejemplo: el hecho de que UTJ se ha vinculado más al interno, es decir al desarrollo técnico del sistema catastral y menos para “vender el producto”: la falta de mecanismos que de continuidad a los procesos y conocimientos

técnicos cuando haya cambios de autoridades municipales; falta de visiones o conocimientos en las alcaldías sobre los usos potenciales del registro catastral; y el hecho de que antes la aprobación de la ley RIC no existía la obligación de establecer vínculo entre el catastro y las municipalidades.

4.11.5 La ley del RIC y sus implicaciones en el sistema judicial

El tema surge como consecuencia de la ley del RIC, en la cual se dispone que la Corte Suprema de Justicia será la encargada de implementarlos, desarrollando la legislación sustantiva y adjetiva para ello.

Ante esta situación se tomó contacto con el ex-presidente de la Corte Suprema de Justicia (octubre 2004 – octubre 2005), magistrado Rodolfo De León Molina, quien manifestó que el tema les tomó por sorpresa y que a lo interno de la misma Corte, el manejo de la problemática agraria y la importancia de enfrentarla, es débil y superficial. Hay una tendencia inmediata a vincular la solución de los problemas agrarios con el derecho civil.

De esa cuenta es importante mencionar que la formación sobre derecho agrario en las Universidades del país es mínima o nula en muchos casos. Esto representa un grave problema puesto que en este momento no hay recursos humanos preparados para conformar los tribunales agrarios. Por otra parte se nos informó que no se logró incremento en el presupuesto 2006 del Organismo Judicial, por lo que la implementación de los Tribunales agrarios no está garantizada.²⁹ Más bien esperarían el apoyo de la comunidad internacional para ello.

De todas maneras la Corte Suprema de Justicia ha iniciado la discusión del tema y ha conformado una mesa de trabajo con la participación, entre otros, de la CNP/Tierra, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, la Asociación de Investigación y Estudios Socioeconómicos (ASIES), la Secretaría de Asuntos Agrarios y la Cámara del Agro.

La Corte Suprema de Justicia asignó a ASIES la capacitación de candidatos a ocupar los puestos de jueces agrarios, vinculado con la Escuela de Estudios Judiciales del Organismo Judicial. Para este tema la Corte Suprema de Justicia recibe apoyo de Suecia a través de la Fundación SOROS, los cuales se canalizan a la Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES).

5 Conclusiones

Al iniciarse el proyecto catastral la expectativa de acción de la UTJ se estimó a un máximo de diez años, periodo en el cual se esperaba “haber concluido y cumplido con los puntos clave de los compromisos de paz y dejar avanzado e instituido el proceso en aquellos compromisos..” (PNUD, 1997). Nueve años más tarde, se puede constatar que ha habido un avance sustancial que consiste en una ley del RIC vigente y una institucionalidad catastral sólida, al menos en la parte técnica; aunque otra parte de los compromisos (que no corresponde únicamente a la UTJ de resolver), como la regularización de la tierra que no se ha logrado todavía. Los patrones de distribución de la tierra no han cambiado desde 1997, y la exclusión de la mayoría de la población del acceso a la tierra sigue siendo uno de los obstáculos más serios para lograr un proceso hacia una sociedad más igualitaria y democrática.

La cooperación sueca contribuyó a gestar el catastro nacional, promovió su implementación y le ayudó a crecer: ese es el resultado más importante y de lo que se puede sentir satisfecha. El apoyo sueco al catastro se convirtió, en esencia, en un apoyo estratégico para impulsar un proceso relevante para el país. Se lograron dos cosas fundamentales y que es de un valor muy significativo para Guatemala:

²⁹ Según el entrevistado, la Corte Suprema de Justicia calcula en US\$130,000.00 el costo para implementar un tribunal agrario y pretenden implementar 17.

a) establecer un ente nacional capaz de catastrar adecuadamente, y b) contribuir a dar contenido a la ley de Registro de Información Catastral, a través de la experiencia forjada por la UTJ, y su aprobación.

La asistencia técnica proveída por Swedesurvey se ha realizado de manera eficiente y dedicada con relación a los temas a abordar. Se logró jugar el papel de apoyar a la coordinación técnica de los proyectos pilotos del país. A través de la capacitación y asesoría, el personal de la UTJ obtuvo una base sólida para continuar avanzando en el proceso catastral. Además, los asesores enfatizaron la importancia de llevar los esfuerzos de manera coordinada entre los actores del Estado, como el RGP, IGN y el RIC. Sin embargo, el tema de las tierras comunales tampoco fue tocado por la asesoría, lo cual queda como un vacío en relación con los objetivos del programa.

De los temas más importantes que quedan por desarrollar son:

- Se necesita fortalecer la capacidad de análisis jurídico del RIC)
- Se necesita vincular los sistemas electrónicos (apoyados por los servicios del Internet) del RIC y el RGP para el mantenimiento catastral y la certeza jurídica.
- Se debe promover la capacitación permanente del personal de las diferentes Unidades del RIC, y en caso de que se contrataran empresas privadas, su personal también debe recibir la capacitación necesaria.
- No hay procesos implementados para garantizar la sostenibilidad del catastro (véase la sección mantenimiento catastral abajo).

La ley catastral, aunque reconocido por la mayoría de los grupos y sectores de la sociedad guatemalteca, no logró todo lo que anhelaban los representantes de los pueblos indígenas y las organizaciones campesinas. La crítica se centra, sobre todo, en la composición del Consejo Directivo del RIC, que deja fuera la representación de estos sectores. Otros grupos opinan que fue una decisión racional de dejar el Consejo con representación meramente técnica, de los gremios profesionales y las instituciones del Estado. A primera vista parece así, sin embargo, siendo el MAGA el que preside el Consejo, institución que tradicionalmente (como hoy) tiene vínculos estrechos con el sector agroindustrial, es probable que los grandes latifundistas pueden tener un impacto considerable sobre la estrategias de implementación del catastro a la hora de lanzarla a nivel nacional.

Sin embargo la impresión de una primera revisión de la ley (véase anexo B) muestra que en su mayoría, refleja bien los objetivos de fondo; es decir, la razón del porqué el tema tierra fue un tema prioritario en los Acuerdos de Paz. Aunque no se ha tocado a fondo el tema de tierras comunales indígenas, la impresión es bastante positiva en la nueva ley. Partiendo de la ley, existe una amplia gama de opciones/posibilidades de utilizar las herramientas existentes para asegurar la tenencia de las tierras que todavía están en manos de los sectores marginados del país. Se espera(esperamos) que estos sectores también logren utilizar el espacio creado por la ley del RIC para garantizar el derecho/la tenencia a las tierras que todavía están en su posesión. Y a la par, seguir el proceso hacia una legislación de regularización de la tierra.

La ausencia de un sistema de mantenimiento catastral es, aparte del tema de las tierras indígenas (ver capítulo 4.6), el punto más crítico. El mantenimiento de la información catastral tiene, principalmente, que ver con tres factores: (i) sistema interno dentro de la UTJ de los procedimientos necesarios para el mantenimiento y actualización de la información, (ii) Convenios de coordinación con otras instituciones del Estado como el Instituto Geográfico Nacional (mantenimiento de la red geodésica), el Registro General de la Propiedad y las municipalidades, y (iii) la voluntad y capacidad económica de la población propietaria de solicitar los servicios o reportar cambios al RIC.

La ley obliga a establecer los convenios con el IGN y el RGP. Sin embargo, el IGN, hoy día, no cuenta con los recursos para dar un mantenimiento adecuado a la red geodésica, algo que puede perjudicar tanto el mantenimiento como la extensión del catastro a nuevas áreas geográficas.

El reto consiste en crear los mecanismos para que la población solicite los servicios. Para lograr ello hay que buscar como crear una conciencia en la población de los beneficios que significa tener acceso a un catastro moderno y actualizado. Un obstáculo es el alto costo que significa para los pequeños propietarios acceder al catastro (véase capítulo 4.1.1). Por lo tanto *el reto más grande para el nuevo RIC (en coordinación con el RGP) es buscar un modelo o proceso simplificado para que los pequeños propietarios tengan un incentivo a solicitar los servicios (por ejemplo solicitar los servicios para la desmembración de un predio o reportar cambios de posesión al RIC)*. Si no se logra, es decir si después de finalizar una zona catastrada, los titulares no reportan o solicitan cambios sino retornan al costumbre de efectuar transacciones informales sin inscripción registral, el catastro comienza a desactualizarse y la inversión hecha por el país y los donantes se pierde en pocos años.

6 El Catastro Nacional – Escenarios futuros

Según los términos de referencia la evaluación presentará un análisis de la situación actual – después de haberse aprobado la ley de registro de información catastral con posibles escenarios futuros. Obviamente, una visualización como tal requiere de una cierta extrapolación de información y simplificación de procesos. Los escenarios que se presentan a continuación no son necesariamente excluyentes uno al otro, más bien podría haber una combinación de elementos de varios de ellos. Se espera que estos escenarios pueden indicar algunos de los obstáculos y potencialidades que merecen ser estudiadas a la hora de formular futuras acciones o estrategias para el apoyo a la implementación del catastro nacional.

Estamos partiendo de una situación relativamente favorable. El apoyo de la cooperación internacional al tema catastral, después la firma de los Acuerdos de Paz, ha sido exitoso. Se ha formado un cuadro de profesionales bien orientados en el tema y con capacidad de ejecutar las tareas del catastro. Aunque demoró varios años, más de lo esperado, para ser aprobada, hoy día Guatemala cuenta con una ley de registro catastral. Es una ley técnica (y así debe ser), bien estructurada, que logró unir los elementos más importantes para guiar la construcción de un registro catastral moderno. La ley establece la coordinación de las otras organizaciones estatales involucradas en el tema como el RGP, IGN y FONTIERRA. La ley hace también referencias específicas a otros instrumentos legales requeridos para resolver los conflictos sobre la tierra, como son los tribunales agrarios y la ley de regularización de la tierra – instrumentos que lamentablemente aun quedan pendientes. El tema que ni la ley ni la UTJ han tocado a fondo es la regularización de las tierras comunales de los pueblos indígenas, que merece ser analizada con mayor dedicación y profundidad. Por cierto, las organizaciones de los pueblos indígenas y los campesinos no lograron una representación en el Consejo Directivo del RIC, mientras que otros grupos interesados como el sector agroindustrial, aunque tampoco están dentro, posiblemente tendrán más oportunidades de influir sobre las políticas del consejo. Partiendo de estas condiciones se puede visualizar una serie de posibles escenarios:

- (i) Ampliación rápida en la Costa Sur a través de contratación de terceros
- (ii) Un proceso lento durante 2006 marcado por trámites administrativos de transformar la UTJ en el RIC, y el inicio de la campaña electoral
- (iii) Ampliación paulatina impulsada desde lo local a través de “proyectos focalizados” de levantamiento catastral
- (iv) Un país de pocos propietarios – la titulación de minifundios ligada a la tendencia de una concentración de tierras
- (v) Ausencia de leyes complementarias aumentará la conflictividad de la tierra

(ii) Ampliación rápida en la Costa Sur a través de contratación de terceros

Según las entrevistas, tanto la UTJ como el MAGA plantean una expansión rápida del catastro comenzando por la región de la Costa Sur. Una vez que la nueva institución RIC se haya formado, se aplicará “alta tecnología de punta” como el levantamiento en base de ortofotos, y se extenderán las operaciones a través de la contratación de terceros. Empresas privadas se encargarán del trabajo de campo, es decir, la comunicación social y el levantamiento topográfico. Se presume que las mediciones apoyadas por ortofotos les permite avanzar más rápido, cuando haya condiciones favorables en la parte del levantamiento de campo. De tal forma se espera de realizar el levantamiento topográfico de unos 1400 predios por día y así, finalizar la Costa Sur en pocos años.

La estrategia de escoger la Costa Sur tiene ciertas ventajas por ser un área de: menos conflictividad en términos relativos, alto porcentaje de grandes propietarios – fincas de grandes extensiones, topografía poco acentuada que facilita “mediciones apoyadas por ortofotos” (es decir menos mediciones en el campo), y además cuenta con la oficina departamental de la UTJ en Escuintla que tiene un equipo bien motivado y con alta capacidad técnica. Resultados concretos en corto plazo sería una muestra de eficiencia que dará credibilidad a la nueva institución y posiblemente ayudará a atraer apoyo financiero adicional. Además, el hecho de tener sus fincas “reguladas” puede traer beneficios de desarrollo económico para los agroindustriales, siendo el sector predominante en la Costa Sur.

Sin embargo, desde el punto de vista de los pequeños propietarios, las ventajas no son tan obvias. En muchos casos son grupos de poseedores donde la entrega o los trámites de compra/venta de sus predios fueron realizados por escrituras de notarios pero sin pasar a inscripción en el RGP, y por ello la partición de la finca matriz no está reflejada en el RGP. Según la interpretación actual de la UTJ en cuanto a las futuras responsabilidades del RIC, una vez que el análisis jurídico haya sido declarado un predio catastrado como irregular, no corresponde al RIC seguir el proceso para buscar una solución de regularización. Debido a la falta de una legislación que podría guiar el proceso de resolver estos casos (Ley de regularización de la tierra), es muy probable que esto conduzca a una situación donde *los casos donde hay conflictividad, se queden sin resolver*.

Otro riesgo con un arranque rápido en 2006 es que el catastro inicie *operaciones sin una concepción sistémica*. Es decir que no se elabore los convenios pertinentes con por ejemplo el IGN (mantenimiento de la red geodésica) y el RGP (trámites coordinados para las inscripciones e intercambio de información de los registros RIC y RGP). Esto puede provocar un desfase entre los dos registros lo cual sería una irresponsabilidad frente a la obligatoriedad de garantizar que la inversión (cooperación, préstamos y presupuesto nacional) fortalezca la institucionalidad del país, la paz y el desarrollo social.

En las entrevistas se percibió muy claramente la intención de *privatizar el proceso* en esta nueva etapa y no sólo el levantamiento catastral, sino el aspecto de comunicación social y de titulación. La ley estipula que las actividades técnicas del RIC pueden ser realizadas por administración directa, subcontratación o contrato (la coordinación, dirección, análisis catastral y jurídico no son delegables)³⁰. Aunque hay una serie de ventajas con la contratación de terceros, la privatización inmediata del levantamiento catastral en esta nueva etapa, sin garantizar que el ente rector (RIC) tenga recursos humanos suficientes y calificados para dirigir y supervisar el trabajo realizado por terceros, puede condenar el catastro al fracaso.

Antes de iniciar un proceso de privatización el RIC debe tener acabada una serie de normas o manuales (que aun están en forma borrador o quedan por elaborar) como: las Normas técnicas para el establecimiento catastral; el Plan de calidad total; Certificación ISO; Programas/cursos de capacitación catastral y comunicación social obligatorios para los técnicos de las empresas a ser contratadas; Normas para la supervisión de las obras contratadas entre otros. Las normas no deben hacer referencia única-

³⁰ Ley RIC (41-2005), artículo 26

mente a los aspectos técnicos sino también de requerimientos de dominio de idiomas y respeto a las tradiciones locales de las áreas geográficas donde operan. En el caso de la *Comunicación Social*, siendo un tema crucial a lo largo del proceso catastral, es recomendable que se mantenga dentro de las tareas del personal propio del RIC.

(ii) Un proceso lento marcado por los trámites administrativos de transformar la UTJ en el RIC, y el inicio de la campaña electoral en 2006

Hasta la fecha de la evaluación, el proceso de transición administrativa de hacer pasar las obligaciones y los recursos de la UTJ al nuevo RIC se ha seguido de acuerdo a lo estipulado: La ley entró en vigencia con su publicación en el Diario Oficial, se nombró el Consejo Directivo que se reunió por primera vez en diciembre de 2006, y se hizo la convocatoria para nombrar el nuevo Director. Sin embargo, hay una serie de factores que pudieran implicar que la continuación del proceso de transición sería más lento en 2006. Esto no necesariamente tiene que ser un escenario negativo, si el RIC en el primer semestre de 2006 entra en una fase de consolidación y aprobación de certificación de calidad y reglamento para contrataciones de empresas privadas. El Catastro podría arrancar desde una base más sólida.

El proceso de trámites administrativos para establecer el RIC. Es probable que el proceso de pasar los bienes, recursos e información de la UTJ al RIC tomará gran parte del primer semestre de 2006, lo que significaría que el avance en levantamiento catastral pueda iniciarse, por lo pronto, a finales de 2006.

El reto de mantener el personal capacitado en medio de un proceso de transición organizativa. El recurso humano es el factor más importante para el éxito del nuevo RIC. A lo largo del tiempo que ha operado UTJ, tanto el Gobierno como los donantes han invertido muchos recursos en capacitación al personal. Fuera del ámbito de la UTJ (más el RGP y el IGN) no existen todavía otros recursos profesionales que puedan sustituir al personal actual. En cualquier organización, periodos de transición o re-estructuración implican mucha tensión, y muchas veces el personal más capaz busca otras oportunidades de empleo. Si esto ocurre, la expansión del catastro al nivel nacional tendrá atrasos y/o problemas de calidad del trabajo.

Limitaciones presupuestarias para una ampliación del proceso catastral. Según estimaciones, con el presupuesto asignado al RIC para 2006 se logrará mantener los cuadros de personal profesional y sus actividades más o menos al nivel del 2005. Es decir el presupuesto no permitirá una ampliación extensa del catastro a menos que se logre atraer fondos adicionales sustanciales. De la misma manera es importante que el IGN cuente con los recursos para mantener la red geodésica.

Los costos para cumplir con la dimensión municipal del catastro. La ley RIC estipula el establecimiento de Direcciones Municipales del Registro de Información Catastral, a quien corresponde la ejecución de las operaciones técnico-jurídicas y administrativas en su municipio³¹. Este enfoque hacia el nivel local es beneficioso desde el punto de vista de atención al cliente y por el hecho que el fácil acceso podría tener un efecto positivo en la disposición de los clientes de solicitar cambios registrales, lo que ayudará al proceso de mantener la información catastral actualizada. Sin embargo las implicaciones técnicas y financieras de intentar de establecer *oficinas de operaciones técnicas* en todas las 331 municipalidades no son muy favorables, y aunque se adopte una estrategia de ampliación del servicio al nivel municipal escalonada por área o departamento, el costo de operar y velar para el mantenimiento de la calidad en el proceso catastral sería muy alto, lo que también podría afectar el avance del proceso de levantamiento catastral. La solución más razonable es probablemente de limitar el número de oficinas municipales que operan una base de datos, y a su vez contar con ventanillas de atención al cliente, sin operaciones técnicas, en cada municipio.

La nueva etapa del RIC entra en un nivel alto de politización. Aunque el catastro es un instrumento técnico, obviamente su aplicación tiene repercusiones de carácter político. Los representantes que conforman el

³¹ RIC, artículo 19. Decreto 41-2005

Consejo Directivo tiene una responsabilidad para que sus decisiones no vuelvan a ser influenciadas por sectores partidarios y así alejarse de los objetivos de los Acuerdos de Paz: buscar una solución a los conflictos sobre la tierra. Por ejemplo si al escoger las “Zonas en proceso catastral” (competencia del Consejo Directivo³²), se da prioridad a levantar el catastro en zonas donde predomina el sector agroindustrial, antes de resolver los problemas de los pueblos indígenas y sectores campesinos.

La campaña electoral. Vinculado con una posible politización del Consejo Directivo, se corre el riesgo de que la época electoral que eventualmente podría establecerse en el segundo semestre de 2006 (prematuró y lamentable), condicione el tema.

(iii) Ampliación paulatina impulsada desde lo local a través de “proyectos focalizados” de levantamiento catastral

A la par de los proyectos pilotos de Suecia, Banco Mundial y otros donantes, la UTJ ha realizado levantamientos catastrales de menor escala en otras áreas, por solicitud de municipalidades o comunidades. Estos llamados proyectos focalizados han surgido por interés y demanda de la población o de las autoridades municipales para obtener un ordenamiento y, en algunos casos, una regularización de las tierras. Los fondos para ejecutar estos proyectos han venido de diferentes fuentes de financiamiento, como por ejemplo, ONGs nacionales e internacionales, o bien de las propias administraciones municipales. La ley del RIC también hace referencia al concepto de “Catastro focalizado”, como levantamiento en áreas que no han sido declaradas como “zonas en proceso catastral³³”.

Estas iniciativas muestran de que existe una demanda potencial de algunos sectores de la sociedad, lo cual podría jugar un factor importante para impulsar el catastro nacional al nivel local. Sobre todo si el RIC logra llevar un enfoque sistémico y coordinado con otras instituciones del Estado y de la sociedad civil.

Además, no es únicamente el personal de la UTJ que a lo largo de los últimos años ha ido adquiriendo experiencias sustantivas sobre el tema, sino también organizaciones que representan los pueblos indígenas y campesinos como CNP-Tierra³⁴, centros de estudios como AVANCSOy el servicio de la Pastoral Social de la Iglesia Católica. Es decir, que en comparación con la situación en 1997, al iniciarse el proyecto catastral, hoy existe un “banco de recursos de conocimientos y experiencias” en las organizaciones, que bien podría servir de motor para incentivar, asesorar y acompañar a las comunidades

Sin embargo, la impresión del equipo evaluador es que las organizaciones indígenas y campesinas que estuvieron involucradas fuertemente en el proceso de catastro y la promoción y aprobación de la ley, han asumido una actitud pasiva a partir de la promulgación del RIC, aparentemente por su exclusión del Consejo Directivo. Por el momento las organizaciones tampoco están planteando acciones para utilizar y sacarle provecho a cuestiones contempladas en el RIC que son bastante beneficiosas para los intereses campesinos e indígenas. *El reto para las organizaciones consiste en reactivar el interés o motivación para explorar las potencialidades y opciones que la nueva ley permite – de hacer uso de la existencia de la ley buscar como – insertarlo en un contexto integral de desarrollo socioeconómico.*

(iv) Un país de pocos propietarios

“Guatemala – un país de propietarios” ha sido una de los lemas en las campañas de la UTJ para motivar a la población de cooperar con el levantamiento catastral. El hecho de tener título de su propiedad también da acceso al mercado de créditos que a su vez podría convertirse en inversiones productivas. Aunque el tiempo no permitió estudiar el tema más a fondo, según algunas entrevistas, se está notando el fenómeno en áreas donde recientemente se ha entregado títulos a pequeños propieta-

³² Ley RIC artículo 30, Decreto 41-2005

³³ Ley RIC, artículo 23 d)

³⁴ Esta experiencia está bien reflejada en el documento: “Compendio de propuestas de ley para la solución de la problemática agraria en Guatemala”, CNP-Tierra (2005)

rios, y desde luego por necesidades urgentes se los venden a terratenientes, y así el sustento económico. Al parecer, hay una tendencia hacia la concentración de tierras en algunas áreas recién catastradas en El Petén.

En otros casos, la falta de esquemas hipotecarios adaptadas a la situación de pequeños propietarios no les permite acceso a créditos. O bien, con tasas anuales de interés de los bancos comerciales de alrededor de 30%, los titulares muchas veces no logran pagar las hipotecas, lo que implica que las propiedades pasan a manos de los bancos. Es cierto que el acceso a créditos es un beneficio importante del catastro, pero si no hay programas de créditos con tasas de intereses moderadas y específicamente destinados a los pequeños propietarios, hay un riesgo que el lema del Catastro Nacional vuelva a Guatemala en “un país de *pocos* propietarios”.

(v) Ausencia de leyes complementarias aumenta la conflictividad de la tierra

Uno de los objetivos principales de una ley catastral es el disminuir la conflictividad sobre la tierra a través de levantar y mantener registros actualizados que den certeza jurídica a los propietarios y facilite transacciones transparentes en el mercado de tierra. Pero tal como se menciona en los Acuerdos de Paz, hay una serie de otras medidas y instrumentos legales por desarrollar para resolver el tema de la conflictividad.

El mantenimiento catastral, aunque más relacionado con el funcionamiento interno del RIC y su relación con el RGP, es otro factor de tomar en cuenta. Al sumar los costos relacionados con una inscripción de compraventa (honorario notario, tarifas RGP y RIC, IVA sobre compraventa) es probable que los pequeños propietarios no recurran a registrar los trámites y las áreas recién catastradas podrían volver a “desregularizarse”, lo que implicaría que muchos de los problemas o conflictos vuelvan a surgir. Para evitar que las inversiones de la cooperación pueden caer en sacos rotos, el RIC y el RGP debe diseñar un sistema de trámites simplificados, con precios reducidos y que de ciertos incentivos a los pequeños propietarios para acceder al sistema.

La ausencia de leyes complementarias (Código Agrario, Ley de Regularización, Ley de tierras comunales), puede conducir a que los casos donde hay disputas – es decir los predios o fincas irregulares – se quedan sin resolver por falta de mecanismos de mediación o instrumentos legales.

La ley RIC del declara el establecimiento de los Tribunales Agrarios. Sin embargo la ausencia de un Código Agrario implica que los casos en disputa se lleven a través de normas del Código Civil, situación que pone en desventaja a los sectores más vulnerables frente a los pudientes, especialmente en casos de usurpación. Este es uno de los escenarios más preocupantes y que más posibilidades tiene de concretarse, y siendo así, si ante la conflictividad agraria y la ausencia de disposiciones legislativas y estrategias de intervención adecuadas, el catastro nacional asegura el levantamiento catastral de las propiedades de los sectores más pudientes del país, con ello, legalizará administrativamente la tierra usurpada.

Los excesos de tierra. Un caso concreto de conflictos potenciales es el de los excesos de tierra, un tema que ha sido ampliamente discutida en el proceso que llevo a la formulación y aprobación a la ley catastral. Según las entrevistas realizadas por la evaluación, se mantiene aún estas diferencias en opiniones de cómo interpretar el concepto de excesos según la ley RIC. Algunos lo percibe como una manera de legalizar tierra usurpada, otros como una herramienta de redistribución de tierra, o bien como una manera de corregir errores de mediciones en las inscripciones actuales del RGP. Otra opinión es que en la práctica no se encontrará excesos debido a que toda la extensión territorial del país está registrada no una sino varias veces, es decir “un país de dos pisos”. Por las mismas inconsistencias en las inscripciones antiguas en el RGP – según estimaciones hasta 70% de las propiedades del país están afectados de alguna manera, sea por definición de límites, ubicación, o de posesión legítima (Cabrera, 2002) – se hace muy difícil de estimar la cantidad de excesos de tierras existentes en el país.

La lógica que percibe la ley RIC es que se “expropiarán” los excesos a quienes no logren justificar la propiedad de las tierras sobre las que ejercen tenencia. El estado será dueño de esos excesos y éstos podrán ser recuperados mediante el pago del valor de mercado de la tierra, o bien se redistribuirán a grupos o comunidades que no tengan acceso a tierras a través de mecanismos de fideicomiso (como por ejemplo FONTIERRA). La ley hace excepción a los casos donde: a) el área inscrita está entre más de 1.000m² y 900.000m² y el área catastral no excede hasta un 10%, b) el área inscrita es igual o menor de 1.000m² y el área no excede hasta un 20%. En estos casos la ley permite con una certificación del RIC que se modifica la inscripción y se legaliza el área catastrada.

Se puede considerar que la excepción que permite legalizar hasta los 10% de los excesos es excesivamente generoso y es muy probable que esto es un tema de muchos conflictos futuros. Por ejemplo en áreas rurales donde hay asentamientos o poblaciones sobre la finca matriz que no ha sido desmembrado, y los excesos hasta 10% caben dentro del área poblada. Al otro lado hay que tomar en cuenta que en áreas menores de por ejemplo 1.000 m² a 3.000 m² los excesos menores de los 20% se convierten en una carga administrativa debido a que no son suficientemente grandes para poder desmembrar de manera adecuada.

Otro factor que puede complicar más el tema es la existencia de otras leyes aun vigentes como es el caso de la Ley de Transformación Agraria del 1967, que permite registrar los excesos a nombre de quienes los tengan, siempre y cuando se demuestre que están cultivados, que la tienen buena fe, que los colindantes están de acuerdo y que el propietario es quien la utiliza.

7 Recomendaciones

El apoyo sueco ha contribuido en forma sustantiva al desarrollo de la nueva ley catastral y la creación de un organismo con personal bien capacitado para iniciar y llevar el Catastro Nacional. Es probable que el nuevo RIC dependerá en parte de la cooperación internacional para lanzar el catastro a nivel nacional y se espera que habrá donantes interesados en seguir este apoyo. El éxito del Catastro Nacional no únicamente depende de que el RIC o el RGP logren desarrollar una estrategia integral, sino de la capacidad de los diferentes sectores del país de apropiarse del nuevo concepto –crear una “cultura catastral” –, donde solicitar una inscripción en el RIC al realizar una transacción de inmueble (por ejemplo compraventa y desmembraciones) se vuelve una actividad rutinaria.

De esta manera, si Asdi decide continuar apoyando la solución de la problemática de la tierra en Guatemala, hay una serie de opciones que añadirían un valor agregado sustancial a la inversión hecha en la UTJ:

El reto más importante consiste en buscar que el proceso de levantamiento catastral tenga incidencia en los sectores marginados del país. Es decir, asegurar que los objetivos de fondo de los Acuerdos de Paz, siendo también la razón para embarcarse en proyecto catastral se cumplan y, en consecuencia, se beneficien a los pueblos indígenas y sectores campesinos, a fin de que el proceso de levantamiento catastral, a través de asegurar sus derechos a la tierra, sea una herramienta que apoye su inclusión socioeconómica en el país. En esta línea se recomienda:

- *Promover y apoyar iniciativas de la sociedad civil que persigan la aplicación de la ley*, principalmente de comunidades indígenas y sectores vulnerables. En este sentido, promover y apoyar aquellas iniciativas que buscan promover el desarrollo social a través de una estrategia de manejo de la tierra desde la visión de los pueblos indígenas, sumando para ello procesos de organización y promoción de cultura catastral basada en la institucionalidad creada por el Código Municipal y la Ley de Consejos de

Desarrollo (COCODES, COMUDES y Alcaldes auxiliares), así como las autoridades indígenas tradicionales. Este tipo de apoyo podría incluir:

- *Creación de un fondo destinado a comunidades para proyectos catastrales.* Un fondo en el cual una comunidad que desea regularizar su tierra podría solicitar apoyo financiero que les permitirá acceder a los servicios del RIC para un proyecto focalizado. El fondo podría ser operado por ejemplo a través de una fundación o como un mecanismo dentro del propio RIC con criterios bien definidos y transparentes para su utilización.
 - *Apoyo a desarrollar asistencia jurídica a las comunidades en procesos de regularización o levantamiento catastral.* La creación de un mecanismo que provea asistencia técnica por un costo que les permita acceso a los servicios. Podría realizarse a través de organizaciones representantes de los pueblos indígenas. Habrá que desarrollar un modelo que de autosostenibilidad sin mayores inversiones de donación a mediano plazo.
 - *Apoyo a desarrollar un sistema o estructura de asesoría con relación a créditos (hipotecas) sobre inmuebles.* Aunque sale del ámbito inmediato del catastro, sistemas hipotecarios accesibles, acompañados por asesoría a los titulares prediales pequeños, es un tema importante.
- *Financiamiento de estudios sobre concepto y aplicación del catastro en tierras comunales,* enfocados dentro del marco de aplicación del RIC con relación a las características multiculturales del país. Hay algunos estudios sobre la problemática de las tierras comunales (Peralta, 2005). Aunque es un tema focal en los Acuerdos de Paz, hasta la fecha no ha sido tocado a fondo por la UTJ. Para evitar que las tierras comunales indígenas queden como “islas” del sistema catastral, habría que analizar y presentar soluciones aplicables desde el punto de vista de las propias comunidades indígenas, como por ejemplo, insertar sus percepciones de la tierra en un ámbito del catastro nacional.

Considerando que se ha logrado la mayoría de los resultados previstos (capacidad instalada, recursos humanos eficientes, estrategia operativa estandarizada, etc.), se podría plantear un apoyo estratégico al RIC en coordinación con los otros donantes en algunas áreas que requieren atención antes de lanzar el proyecto catastral al nivel nacional, como son:

- *Estrategias de comunicación social del RIC.* Desarrollar y fortalecer las estrategias existentes, particularmente enfocando los aspectos de multiculturalidad e idiomas.
- *Desarrollo de un sistema de mantenimiento catastral,* integrado por el RIC, el RGP y las futuras oficinas municipales del catastro, empleando servicios por el internet, y desarrollar modelos para incentivar a los pequeños propietarios a utilizar los servicios del catastro.
- Para lograr un mantenimiento catastral en las áreas rurales se debería propiciar y apoyar una iniciativa que (a partir de efectuar levantamiento catastral y regularización de tierras comunales) incluya desarrollo social, pago de impuestos, apoyo de las autoridades tradicionales (ancianos, sacerdotes mayas, etc.), procedimientos simplificados, y relación con autoridades estatales-alcaldes.
- *Proveer asesoría técnica al RIC en los temas claves que hace falta concluir para poder lanzar el catastro al nivel nacional.* En su mayoría son temas que con la ayuda de Swedesurvey, la UTJ, en algunos casos, ha llevado al nivel borrador pero hace falta finalizar y establecer como procedimientos de trabajo de la nueva organización. Por ejemplo, el Plan de Calidad Total y las Normas para Contratación de Terceros.
- *Apoyo para desarrollar el currículo de la capacitación académica.* Existe el currículo para la capacitación técnica – que comenzara a impartirse en el 2006 –, pero hace falta la capacitación en otras áreas como la jurídica y la de comunicación social. Debería promoverse la carrera técnica en regiones de pueblos indígenas, con el fin de garantizar recursos humanos adecuados para el catastro en esas zonas.

Anexo A: Bibliografía

Documentos de UTJ:

Planes de Proyecto:

UTJ, “Plan Operativo Anual 2002”

UTJ, Diciembre 2002. “Plan Operativo Anual 2003”

UTJ. “Plan Operativo Anual 2004”

UTJ “Plan Operativo Anual 2005”

Informes de Avance:

UTJ, Diciembre 1999. “Avances y Resultados, Mayo de 1997 a Noviembre de 1999”

UTJ, Julio 2001. “Avances y Resultados del Catastro Nacional de Guatemala, Enero a Junio 2001”

UTJ, Agosto 2003. “Control de Calidad Oficina Departamental de Escuintla”

UTJ, 2004a. “Memoria de Labores 2003”

UTJ, Enero 2004b. “Logros y Resultados, Mayo 1997–Diciembre 2003”.

Informes y documentos técnicos:

UTJ, Octubre 2004c. “Normas técnicas para el establecimiento catastral” – Borrador versión 3 2004

Material de divulgación y fichas de investigación de campo, entre otros. UTJ, Oficina Departamental Escuintla Universidad de San Carlos de Guatemala, 2005. Currículo para “Carrera técnico universitario en agrimensura y de ingeniería en administración de tierras”. Facultad de Agronomía.

Documentos del programa PNUD:

Planes de proyecto:

Asdi Abril 1997. “Beslutspromemoria fas 1: Ansökan från UNDP om stöd till regeringens implementering av strategi för jordfrågor inom ramen för fredsavtalen” 12 Abril de 1997. Asdi (en sueco)

PNUD, 10 Abril de 1997, “Programa de Apoyo a la implementación de la estrategia en el tema tierras en el marco de los acuerdos de paz” (GUA/97/009/A/01/99). – *el documento incluye el subprograma:*

“Unidad Técnico-Jurídica para el apoyo al marco de coordinación jurídico institucional del gobierno de Guatemala en el tema tierra en el marco de los acuerdos de paz” el cual recibió apoyo del gobierno de Suecia”.

PNUD, Programa fase II, Octubre 2001: “Fortalecimiento del Catastro Nacional de Guatemala-Fase II”.

Informes de Avances:

PNUD, Octubre 2002. “Informe de Avances y Resultados” – Abril a Septiembre de 2002.

PNUD, “Informe de Administración por resultados enero – diciembre 2002”

PNUD, Junio 2003. “Informe sustantivo y financiero enero – diciembre 2002”.

PNUD, Junio 2004. “Informe sustantivo y financiero enero – diciembre 2003”.

PNUD, 18 de Noviembre 2005. Revisión de los gastos realizados durante 2004

PNUD, Enero 2004. “Minutas de reuniones tripartitas: 2 de diciembre de 2003”.

Informes de auditoría:

Deloitte & Touche, Marzo 2003: Auditoría 1 de enero a 31 de diciembre de 2002

Grant Thornton, Noviembre 2003: Auditoría 1 de enero al 30 de septiembre de 2003

Documentos de la cooperación técnica Swedesurvey:**Planes de proyecto e informes de avance:**

Swedesurvey, Octubre 1997. "Land Registration in Guatemala – Technical Assistance 1997–1999"

Swedesurvey, Enero 2000. "Final Report. Land Registration in Guatemala – Technical Assistance (Sida/INEC-1997-0571)". En Inglés.

Swedesurvey, 2000, "Land registration in Guatemala – Asistencia Técnica en Continuación", Plan of Operation 2001–2004

Swedesurvey, 2002, "Plan de Proyecto, Julio 2002–Diciembre 2003"

Swedesurvey, 2004, "Plan de Proyecto revisado, Marzo 2004"

Swedesurvey, Informes de avances trimestrales, Octubre de 2002 al Diciembre de 2004: GT-7-1–12 (12 informes en total). En Inglés.

Informes técnicos:

Backman, M., 2003, "Adjudication and Land Consolidation in Guatemala, Consultancy and capacitation in Guatemala, April 23–May 7, 2003". Report no GT2-6-1 Hedin, A., 2004. "Captura de datos sobre linderos", Diciembre 2004. Report no GT2-3-1.

Lundberg, K., Abril 2004, "Ny uppmätning av stompunkter", (en Sueco)

Danielsson, D-I, Informes sobre el desarrollo del componente "Sistema de Calidad/Desarrollo de Calidad Total", Septiembre de 2002 al Noviembre de 2004: GT2-5-1–12 (10 informes en total)

Andersson, M., and Sörbom, P., Informes sobre el desarrollo del componente "Seguridad de Información y Sistemas Catastrales", Febrero de 2002 a Diciembre de 2004: GT2-2-1–9 (7 informes en total)

Otros documentos:

Asdi, Abril, 2005, "Sida Country Report 2004 – Guatemala" (En Inglés).

Cabrera, C., 2002, "Agrarian Policy and Rural Development in Guatemala". Regional workshop in Land Issues in Latin America & the Caribbean Region". Pachuca, México.

CNP-Tierra, 2005. "Compendio de propuestas de ley para la solución de la problemática agraria en Guatemala". CNP-Tierra y CONGCOOP, Guatemala.

Guimarães, J., Lathrop, G., Palencia, M. 2003. "Contract-Financed Technical Co-operation and Local Ownership – Guatemala Country Study Report". Sida Evaluation Series 03/09:03. (En Inglés)

Ley del Registro de Información Catastral, Decreto 41-2005. Congreso de la República de Guatemala

OIT 169, Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, Organización Internacional del Trabajo, 1989.

Peck, L., Alveteg, T., y Escobar Torres, E., 2000. "Monitoring of Land Registration Activities in Guatemala". Boman&Peck y Akkadia Consultores.

Peralta, O., E., 2005. "La problemática jurídica – social de las tierras comunales y territorios indígenas". Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

Anexo B: Ley del registro de información catastral

Breve análisis

a) Descripción

Fue promulgado por el Congreso de la República el 15 de junio de 2005 y publicado en el Diario de Centro América (diario oficial) el 20 de julio del mismo año; está vigente desde el 20 de agosto de 2005. Fue declarada de urgencia nacional y, consecuentemente, aprobada con mayoría calificada: dos terceras partes del total de diputados del Congreso de la República.

Entre muchas otras disposiciones, crea el Registro de Información Catastral (RIC) como la institución estatal encargada de establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. Se le define como institución estatal autónoma, de servicio, con personalidad jurídica propia, patrimonio y recursos propios. Se establece que todas sus actuaciones y registros son públicos.

Formalmente es el Decreto Legislativo número 41-2005 y se desarrolla en 92 artículos, divididos en VIII títulos:

Título I: disposiciones generales

Título II: organización del registro de información catastral

Título III: definiciones

Título IV: del proceso catastral

Título V: de la coordinación interinstitucional

Título VI: de la solicitud de revisión técnica del proceso y de los recursos administrativos

Título VII: regularización en el marco del proceso catastral

Título VIII: disposiciones especiales y finales

b) El camino hacia su promulgación

En su discusión y construcción hubo una amplia participación de las organizaciones campesinas e indígenas, originalmente a través de la Comisión Paritaria de Tierra. Igualmente participaron sectores económicos aglutinados, principalmente en la Cámara del Agro.

Se efectuaron varias mesas de trabajo y un gran número de jornadas de discusión. El tema de pueblos indígenas y tierra fue impulsado principalmente por la CNP/Tierra, entidad que logró producir propuestas relacionadas con el mismo RIC, la ley del Fondo de Tierras, un Código Agrario, una Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria, una Ley sobre la Tenencia de la Tierra de las Comunidades Indígenas, etc.

Dentro de sus propuestas para la elaboración del RIC plantearon la representación de la sociedad civil y los pueblos indígenas en el Consejo Directivo; espacio en el cual no fueron tomados en cuenta.

Otro aspecto importante es que la Ley del RIC recoge experiencias producidas por el catastro nacional (la UTJ), así como una serie de conceptos técnicos que de no haberse implementado, difícilmente se hubiesen logrado.

III. Institucionalidad que crea

El Registro de Información Catastral (RIC) con la siguiente estructura:

a) Consejo Directivo del RIC

- b) Dirección Ejecutiva Nacional
- c) Direcciones Municipales de Registro de Información Catastral

El Consejo Directivo es el órgano rector de la política catastral, de la organización y funcionamiento del RIC y de la coordinación con instituciones estatales vinculadas al tema; además de la coordinación con la sociedad civil vinculada con establecimiento, mantenimiento y actualización catastral.

Tiene derecho a ser parte del Consejo Directivo el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Presidente), el Registrador General de la Propiedad, el Director del Instituto Geográfico Nacional y la Asociación Nacional de Municipalidad, así como los Colegio Profesionales de Ingenieros, Ingenieros agrónomos y de Abogados y Notarios; estos últimos a través de delegados.

IV. Ventajas

Pueden ser múltiples, dependiendo del interés con que se analice. Sin embargo para los efectos del estudio y al que corresponde este documento, consideramos las siguientes:

- a) Es fruto de un amplio proceso de discusión con diferentes actores de la sociedad civil y del Estado; esto le da bastante legitimidad y posibilidades de éxito.
- b) El contenido refleja muchos de los aportes y aspiraciones de los líderes de las organizaciones campesinas e indígenas. En este sentido hay un sentimiento de satisfacción.
- c) Parte de su contenido recoge la experiencia del catastro nacional implementado desde el año 1997.
- d) Su aprobación ocurre cuando ya se cuenta con un catastro nacional establecido y fortalecido.
- e) Es fruto (su aprobación) de un consenso de los partidos políticos a través de sus representantes en el Congreso de la República (mayoría calificada).
- f) Declara de interés nacional la situación de posesión de la tierra en el país, que tiene como única irregularidad, el no estar inscrita en el Registro de la Propiedad.
- g) Crea una institucionalidad descentralizada.
- h) Simplifica los procedimientos para la regularización de las tierras que se tienen en posesión.

V. Desventajas

- a) La ausencia de representación de la sociedad civil en el Consejo Directivo del Registro de Información Catastral, principalmente de los pueblos indígenas.
- b) Emitirse la Ley del Registro de Información Catastral, aislado de otras disposiciones legislativas que complementan el proceso catastral. Al menos debió legislarse en función de la regularización que requiere la conflictividad agraria.

VI. Oportunidades

- a) Las organizaciones e instituciones de la sociedad civil serán apoyadas por el RIC en la implementación de “estudios necesarios para la definición de los problemas nacionales relativos a la propiedad y tenencia de la tierra y en las propuestas jurídicas de su solución”.(artículo 3, literal f).
- b) El RIC proveerá “estudios e informes técnicos... a las instituciones responsables de las resolución de conflictos agrarios, a aquellas encargadas de programas de adjudicación de tierra y de regularización de la tenencia de la misma y a cualquiera otra institución estatal o privada que lo solicite.” (artículo 3, literal k).
- c) En el proceso de divulgación del proceso catastral, el RIC tomará en cuenta a las “autoridades comunitarias y a las organizaciones de la sociedad civil, ...” (artículo 3, literal o).
- d) Se podrá requerir al RIC la realización de proyectos de “catastros focalizados y el saneamiento de la información catastral, ...”. (artículo 15, inciso f).

- e) Los indígenas tienen preferencia para encargarse de las direcciones municipales del Registro de Información Catastral. (artículo 20).
- f) El RIC deberá establecer una oficina de apoyo social, “cuya función primordial será la de asistir” a las personas y comunidades en sus problemas catastrales, si no pueden hacerlo por si mismos. (artículo 22, literal f)).
- g) Se aborda el tema de tierras comunales con la intervención de sus poseionarios y autoridades tradicionales o reconocidas. (artículos 23, literal y)).
- h) Se abre la posibilidad de regularizar los predios en que se da el tracto sucesorio interrumpido. (artículos 23, literal cc)).
- i) De manera administrativa y simplificada se puede proceder a regularizar las posesiones que adolezcan, como única irregularidad, el no estar inscritas en el Registro General de la Propiedad. Estas posesiones pueden ser individuales o comunales. En el caso de las tierras comunales de los pueblos indígenas, el RIC está obligado a cumplir con las disposiciones pertinentes establecidas en la Constitución Política de la República y el Convenio 169 de la OIT. (artículos 38, 65 y 68).
- j) Se contará con información para el desarrollo comunitario y del país.
- k) Se concreta el reconocimiento constitucional e internacional (artículo 66 de la Constitución y el Convenio 169 de la OIT) de la autoridad tradicional de los pueblos indígenas. Esta quizá es una de las grandes oportunidades y que precisa utilizarse y forjarse. (artículo 41).
- l) Los pueblos y comunidades indígenas que tienen tierras comunales registradas pueden inscribir sus excesos en los porcentajes que marca la ley. (artículo 67).

VII. Tema sensible: los excesos de los predios

Se define como “predio irregular” aquel caso en que hay incongruencia entre el área que aparece inscrita en el RGP y lo que resulta de la medición física. No representa problema cuando el área determinada en el proceso de medición es menor que lo que aparece en el RGP; el problema es cuando ocurre al revés y se trata de predios que puedan estar dentro del rango de 1000 a 900000 metros cuadrados.

Al concepto o tipología de “predio irregular”, el artículo 67, vinculado con el 38 de la misma ley se le establecen excepciones, en el sentido de que no se considerarán predios irregulares, el caso de aquellos predios en los que el exceso determinado en la medición no supere el 10% de su área total si la finca está dentro de un rango de 1000 a 900000 metros cuadrados. Igualmente cuando el exceso no supere el 20% en los casos de predios cuyos rangos van hasta un máximo de 1000 metros.

El último caso (20%) se refiere al minifundio y las causas, lo más probable, son atribuibles a errores de medición, movimientos de mojones o otras causas, los cuales se constituyen en conflictos manejables o sin mayor trascendencia. Sin embargo, el primer caso (10%) no necesariamente son errores de medición, como algunos de los sectores entrevistados lo interpretan. Por ejemplo: si tenemos una finca que en el RGP le consta un área de 850,000 metros (aproximadamente 121 manzanas) y, al medirse, según la indicación de su propietario, resulta que tiene 920,000 metros, estamos hablando de 70,000 metros cuadrados (10 manzanas) de exceso; exceso que se sitúa en menos del 10%, lo cual es una cantidad de tierra respetable. Este caso, a la luz de la Ley del RIC, no será declarado predio irregular y por lo tanto, con una certificación del RIC se modifica la inscripción en el RGP y por lo tanto se legaliza una tierra que muy probablemente no es producto de un error de medición.

Anexo C: Términos de Referencia

Apoyo sueco a los esfuerzos guatemaltecos de establecer un sistema nacional catastral, 1997 al 2005

1. Propósito de la evaluación

El objetivo principal de la evaluación abajo definida es proveer a la Embajada de Suecia en Guatemala con insumos para la elaboración del Informe de Cierre de las fases terminadas de la contribución sueca en el ámbito catastral (1997 a Diciembre del 2004). Además, brindará criterios para el diseño de un eventual reinicio del apoyo sueco en este campo.

2. Antecedentes

El apoyo sueco a los esfuerzos guatemaltecos en el ámbito catastral se inicia en 1997, a consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz y una solicitud específica por parte del Gobierno de Guatemala.³⁵ Desde el comienzo, la contribución sueca combina dos modalidades. Por un lado, apoyo financiero, que se canaliza a través del PNUD; y, por el otro, *cooperación técnica*, ejecutada por expertos de la Autoridad Nacional de Catastro de Suecia (Swedesurvey).

La primera fase del apoyo abarca el período 1997 hasta finales del 2000, con un convenio de apoyo financiero de 8.6 millones de SEK (coronas suecas) y cooperación técnica por un valor de 8.8 millones de SEK. La segunda fase inicia en 2001 y termina en diciembre del 2004, con un apoyo financiero ascendiendo a 15 millones SEK y cooperación técnica disponible para un monto total de 10.2 millones. En resumen, casi 8 años de apoyo por un monto total de unos 43 millones de SEK.³⁶

Como parte del proceso para la toma de decisión respecto a una segunda fase, Asdi comisionó una revisión externa con carácter evaluativo del apoyo sueco y los avances nacionales en el ámbito catastral. Dicha revisión, efectuada en agosto del 2000, recomendó que continuara el apoyo sueco, bajo las condiciones de que (a) la mayor parte de los costos operacionales de la UTJ fuesen asumidos por el Gobierno de Guatemala, y; (b) que se logre un progreso sustancial en cuanto a llegar a la aprobación de la Ley Catastral. Al mismo tiempo, el informe recalca que el proyecto estaba ligado a varios riesgos, entre ellos:

- (i) que no se apruebe la Ley de Catastro o no se logre su plena implementación
- (ii) que el Gobierno no provee suficientes recursos financieros;
- (iii) que la coordinación entre los donantes sea deficiente;
- (iv) que no se dé suficiente atención al carácter multi-cultural del país;
- (v) que no se tomen medidas para resolver conflictos sobre la tenencia de la tierra;
- (vi) que la coordinación con el Registro de Propiedad sea inadecuada.

A la hora de realizar dicha revisión, se calculaba que el anteproyecto de Ley de Catastro sea presentado ante el Congreso a más tardar durante la segunda parte del 2001, lo que ya implicaba un considerable atraso respecto a lo inicialmente previsto. Vale recordar que la institucionalidad del nuevo organismo catastral así como la sostenibilidad de los resultados generados (personal capacitada, mediciones efectuadas, etc) dependía enteramente de la aprobación de este marco legal.

³⁵ El tema catastral está directamente ligada por lo menos a dos de los Acuerdos de Paz: "Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas" y "Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria".

³⁶ De este presupuesto total asignado, quedó sin desembolsar sólo un monto reducido dentro de la modalidad de la cooperación técnica.

Por esa misma razón, Asdi condicionó la continuación del apoyo a la aprobación de la ley; condición cuya fecha tope – entendiendo lo delicado y difícil de la situación – fue flexibilizada varias veces, hasta que en diciembre del 2003 se anunció en forma oficial y definitiva que sin la aprobación y puesta en práctica del marco legal-institucional, el apoyo sueco terminaría el 31 de diciembre del 2004. Al no contar con avances firmes sobre este tema durante todo el año 2004, Asdi tuvo que cumplir con este compromiso. No obstante, dentro del contrato sobre cooperación técnica se introdujo un párrafo sobre la posibilidad de reabrir ese apoyo en caso que la Ley prosperara en 2005.

En junio de 2005, la Ley del Registro de Información Catastral (RIC) fue finalmente aprobada, dando inicio al proceso de transición hacia una nueva institucionalidad. Un mes después, Suecia anunció ante el Gobierno de Guatemala su interés en retomar el apoyo al tema catastral, siempre cuando fuese priorizado por el Gobierno y el Estado (cumpliendo con sus deberes al respecto) y elaborado como un paquete integral y coordinado entre los donantes, brindando recursos financieros en forma directa al presupuesto de la nueva institución, dentro de un marco estratégico acordado.

3. Alcance y temas específicos para la evaluación

3.1 Alcance

La evaluación cubrirá el período completo del apoyo sueco (hasta el 31 de diciembre del 2004) y tratará ambas modalidades de apoyo – financiero y técnico. Empero, se dará énfasis al período 2001 al 2005, con prioridad para el apoyo financiero.

3.2 Temas y tareas

Por lo menos los siguientes temas y tareas serán analizadas y realizadas:

- (i) resultados en relación a los objetivos y planes operativos acordados
- (ii) relación funcional entre las dos modalidades de apoyo
- (iii) coordinación entre donantes y relación UTJ-PNUD
- (iv) el proyecto y el trabajo de la UTJ en el contexto de la situación actual de tenencia para la población indígena
- (v) el proyecto y el trabajo de la UTJ en relación a los derechos tradicionales de los pueblos indígenas sobre la tierra
- (vi) el proyecto y el trabajo de la UTJ en relación al funcionamiento del Registro de la Propiedad, y el grado de coordinación/integración entre ambos
- (vii) el proyecto y el trabajo de la UTJ en el contexto de las necesidades de las administraciones municipales
- (viii) aspectos técnicos del sistema catastral en relación a la situación del país
- (ix) consecuencias para el trabajo y la UTJ de la no-aprobación de la Ley de Catastro (hasta en junio 2005)
- (x) tendencias e impacto del financiamiento público para el trabajo catastral
- (xi) impactos del trabajo catastral hasta ahora realizado sobre:
 - el cumplimiento de los Acuerdos de Paz
 - certeza jurídica
 - valor y mercado de tierras
 - la administración municipal.

Finalmente, se espera que el equipo presente un análisis respecto a la situación actual, después de la aprobación de la ley, con diferentes escenarios para el futuro. Esta parte también debe de contener recomendaciones para futuros programas – en Guatemala y/o en otros países – respecto al apoyo en el ámbito catastral.

4. Metodología

El equipo presentará su propuesta respecto a la metodología a seguir durante la primera reunión de trabajo con Asdi/la Embajada de Suecia en Guatemala; a ser discutido, eventualmente ajustado y finalmente aprobado.

5. Plan de trabajo

En términos generales, el trabajo inicia a comienzos de noviembre del 2005 y debe de estar terminado antes del 1 de febrero del 2006. La visita de campo a Guatemala está prevista para el período del 17 de noviembre hasta finales del mismo mes.

Un plan más detallado será presentado ante Asdi junto con la propuesta de la metodología a seguir.

6. Informes

Antes de partir de Guatemala, el equipo brindará un informe verbal al responsable en la Embajada de Suecia. El informe escrito será elaborado en versión borrador, y en versión final, dando espacio (según lo acordado en el plan de trabajo) para Asdi y otros actores directamente involucrados a someter comentarios.

El idioma del Informe será el español, con un resumen ejecutivo también en inglés.³⁷ Respecto a la terminología, habrá que adherirse a la convención establecida sobre este tema por OECD/DAC.

En relación a la disposición del Informe, habrá que tomar en cuenta el formato establecido según el Manual de Evaluaciones de Asdi.

Finalmente, en lo que se refiere al volumen del Informe, el resumen ejecutivo tendrá un máximo de 5 páginas y el texto principal del Informe un máximo de 30 páginas (sin incluir los anexos).

³⁷ Junto con el Informe en versión final, los evaluadores deben de presentar el formulario de Asdi conocido como Sida Evaluations Data Work Sheet.

Anexo D: Personas Entrevistadas

AVANCSO	Lic. Luis Galicia
Banco Mundial	Sra. Yolanda Avila, funcionaria programa El Petén
CNOC	Sr. Daniel Pascual Hernández, Coordinador General
CNP-Tierra	Sr. Marco Tulio de la Cruz (Repr. Consejo Campesino del pueblo Xinca) Sr. Eliseo Pérez (Coord. Consejo Campesino del pueblo k'iche') Sr. José Apolinario Estrada (Coord. Consejo Campesino del Pueblo Kaqchikel) Lic. Otto Peralta, Asesor CNP-Tierra
Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala, Oxlajuj Ajpop Corte Suprema de Justicia	Sr. José Ángel Zapeta, Coord.. proy. Sistema Jurídico Maya Magistrado Rodolfo de León Molina
Desarrollo Comunitario, SA	Lic. Carlos Cabrera del Valle (ex. Director UTJ 1997–2003)
Embajada de Suecia	Sr. Pierre Frühling, Consejero, Cooperación Técnica de Asdi
MAGA	Licda. Patricia Monge, Asesora al Ministro de Agricultura (ex. Directora del Cámara de Agro)
PNUD	Lic. Ana Isabel Garita, Asesora programas Lic. Claudia de Saravia, Oficial de Programa apoyo a UTJ (2004–) Lic. Rafael Toledo, Oficial de Programa apoyo a UTJ (2001–2003)
RGP	Lic. Arabella Castro, Registradora
Secretaría de Asuntos Agrarios	Licda. Mariel Aguilar, Secretaria
Social Pastoral, Diócesis de la Verapaz	Sr. Jorge Mario Chun, Coordinador programas de tierra
SOROS Guatemala	Sra Marcie Mersky, Dir. Progr Acceso a la Justicia Sr Michel Andrade, Subdir. Acceso a la Justicia
Swedesurvey	Sven-Arne Mattson, Coordinador del Proyecto Daninge Danielsson, Consultant, Control de Calidad

UTJ, Oficina central	Lic. José Mauricio Rodríguez Wever, Director UTJ Lic. Danilo Cruz Morales, Coord. Adm-financiero Ing. Jorge Mario Lucero Castillo, Dir. Area Técnica Lic. Jobita Bolaños, Area de Comunicación Social Lic. Harold Estrada, Adm Financiera Lic Erick López, Unidad Financiera Lic Eddy Diaz, Área de Cooperación Lic Roberto Morales, Área Jurídica (y repr del Colegio de Abogados y Notarios en el Consejo Directivo del RIC) Lic. Miranda López, Area Cooperación
UTJ, of. Costa Sur, Escuintla	Ing. Agr. Mynor Roberto García Abal, Jefe Deptal Lic. Carmen Custodio, Dir. Unidad de Difusión Lic. Brenda Mazariegos, Unidad de Difusión Ing. Luis Fernando Vega, Dir. Técnico Ing. Carlos Ramirez, Dir Unidad de Sistemas Ing. Angel Vargas, Adm, Unidad de Sistemas Ing. Silva Gallina, Dir Unidad de Análisis Lic. Gisela Morales, Técnico, Unidad de Análisis
Beneficiarios Escuintla: Caserío El Milagro, La Democracia:	Sra Merita Salazar, Presidente COCODE Sr José Salazar
Caserío Tierra Nueva, La Democracia:	Sr. Basilio López Ruiz, Presidente COCODE Sr. Ernesto Quiñónez Mejía, Vice presidente Sra. Eda Meda Contreras Sra. Vilma Meda, Vocal Sra. Amarylis Guerra Escobar, Tesorera Sra. Vilma Grijalba
Caserío Arizona, Puerto San José:	Sra. Zoila Morales Rosario, Presidente COCODE
Barrio El Peñate, Puerto San José:	Sra. Griselda Morales, Alcaldesa Auxiliar Sr. José Antonio Brener, Sra. Amelinda Brener
UTJ, of. Deptal Las Verapaces, Cobán	Ing. Fernando González, Jefe Deptal
Beneficiarios Las Verapaces: Comunidad Caserío Comunal, Purulhá Comunidad Chaj Koxoj, Santa Cruz Verapaz	Sr. José Luis Tun, Presidente COCODE Sr. Miguel Jor Jalá, Presidente COCODE

Recent Sida Evaluations

- 05/34 The Swedish Environment Secretariat for Asia (SENSA)**
Mats Denninger, Bo Tegnäs
Department for Natural Resources and the Environment
- 06/01 Apoyo Sueco a la Policía Nacional de Nicaragua, 2002–2005**
Raúl Fajardo, Eva Sacasa Gurdán, Alba Lila Gaitán Jara, Róger Cruz
Department for Latin America
- 06/02 Health Cooperation at the Crossroads: More of the same – or making a difference**
Vietnam – Sweden Health Cooperation on Health Policy and Systems Development 2001–2005
Jan Valdelin, Dao Thanh Huyen, Gunilla Krantz
Department for Asia
- 06/03 Sida Support to the Afrobarometer Network**
Raymond Gervais, Camille Tremblay, Anthony Kwaku Batse, Tabitha Mulyampiti, Franck Yelles
Department for Democracy and Social Development
- 06/04 Partnership Evaluation of PMU-Interlife**
Anders Ingelstam, Håkan Jarskog, Cecilia Karlstedt, Lennart Peck
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations, Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 06/05 Sida Support to Health Economics Capacity in Sub-Saharan Africa through the Health Economics Unit, University of Cape Town**
Bo Erlandsson, Veronica Gunnarsson
Department for Democracy and Social Development
- 06/06 Institutional Capacity Building of Health Economics in Zambia**
The Purchaser-Provider Model and Institutional Collaboration in Zambia
Bo Erlandsson, Veronica Gunnarsson
Department for Democracy and Social Development
- 06/07 Évaluation du Partenariat PMU-Interlife**
Anders Ingelstam, Håkan Jarskog, Cecilia Karlstedt, Lennart Peck
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations, Humanitarian Assistance and Conflict Management
- 06/08 Evaluación del proyecto vivienda para familias afectadas por los terremotos en El Salvador**
Eberto de León, Julio Urias, Carlos Rodríguez, Ernesto Barraza
Department for Latin America
- 06/09 Pangani Falls Re-development Project in Tanzania**
Roger Andersson, Fritz Wänseth, Melinda Cuellar, Ulrike von Mitzlaff
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 06/10 African Books Collective
Mid-Term Review 2006**
Nigel Billany, Jane Katjavivi, Ruth Makotsi
Department for Democracy and Social Development

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO
SE-105 25 Estocolmo, Suecia
Teléfono: +46 (0)8 698 50 00. Telefax: +46 (0)8 20 88 64
sida@sida.se, www.asdi.org