

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**DESARROLLO RURAL DE GUATEMALA: UN ANÁLISIS
TEÓRICO-CONTEXTUAL, POLÍTICO-LEGAL Y METODOLÓGICO
EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
RURAL INTEGRAL DURANTE EL PERÍODO 2004-2009**

GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ POLANCO

GUATEMALA, FEBRERO DE 2011

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**DESARROLLO RURAL DE GUATEMALA: UN ANÁLISIS
TEÓRICO-CONTEXTUAL, POLÍTICO-LEGAL Y METODOLÓGICO
EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO
RURAL INTEGRAL DURANTE EL PERÍODO 2004-2009**

TESIS

PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA
POLÍTICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ POLANCO

AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE:

LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA

Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE:

SOCIÓLOGO

GUATEMALA, FEBRERO DE 2011

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR MAGNÍFICO

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Ana Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Profesora María Amalia Mandujano Izaguirre
VOCAL V:	Br. René Ponce Canales
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

**TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN DEL EJERCICIO
PROFESIONAL SUPERVISADO**

EXAMINADOR:	Dra. Eugenia de Ponciano
EXAMINADOR:	Lic. Carlos López Chávez
EXAMINADOR:	Lic. Francisco Ernesto Rodas

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMÉN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA:	Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Florencio Montúfar
EXAMINADOR:	Lic. Francisco Ernesto Rodas



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

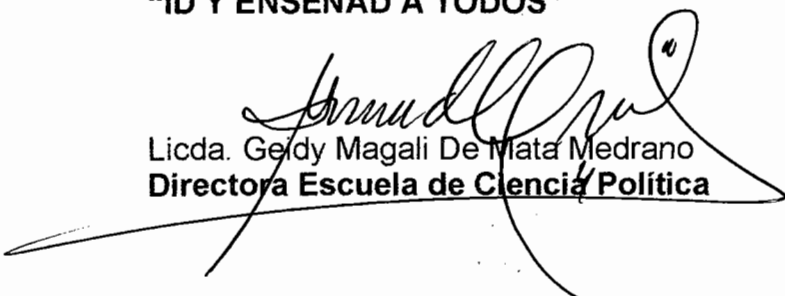
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, veintidós de febrero del año dos mil diez. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **GUSTAVO ADOLFO
HERNÁNDEZ POLANCO**, carnet **No. 83-14871**,
inicia trámite para la realización de su Examen
de Tesis.

Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por
acompañados los documentos mencionados. Se traslada al (a la) **Coordinador
(a) de la Carrera de Sociología, Lic. Francisco Ernesto Rodas**, para que
considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del (de la)
Asesor (a) de tesis. El resto de lo solicitado téngase presente para su
oportunidad.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Gedy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
1/i. chacón



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

22 de febrero de 2010.

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

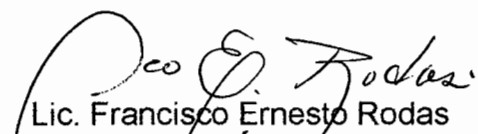
Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de tesis en el Centro de Documentación de esta Escuela, el tema: **"Alcances y limitaciones en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral 2004-2009"**, propuesto por el (la) estudiante **Gustavo Adolfo Hernández Polanco**, carnet **No. 83-14871 puede autorizarse** dado que el mismo es de importancia y trascendencia para la carrera de Sociología y no existen estudios sobre esta temática en esta Unidad Académica.

Para continuar con el proceso queda asignado como asesor (a) el (la) **Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez**.

Cordialmente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Francisco Ernesto Rodas
Coordinador Área Sociología
Jornada Matutina

c.c.: Archivo
2/i. chacón



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, veintidós de febrero del año dos mil diez. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **GUSTAVO ADOLFO
HERNÁNDEZ POLANCO**, carnet No. **83-14871**,
continúa trámite para la realización de su
Examen de Tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del (de la)
Coordinador (a) de Carrera, Lic. Jorge Enrique Arriaga pase al (a la) Coordinador
(a) de Metodología, **Dr. Gustavo Palma Murga**, para que se sirva emitir dictamen
correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
3/i. chacón



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

22 de febrero 2010.

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora
Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio del a presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el diseño de Tesis del (de la) estudiante **Gustavo Adolfo Hernández Polanco**, carnet **No. 83-14871**, titulado: **"Alcances y limitaciones en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral 2004-2009"**.

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Dr. Gustavo Palma Murga
Coordinador de Metodología
Jornada Matutina



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
4/i. chacón



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veintidós de febrero del año dos mil diez. -----

ASUNTO: El (la) estudiante **GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ POLANCO**, carnet No. 83-14871 continúa trámite para la realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del (de la) Coordinador (a) de Metodología, pase al (a la) Asesor (a) de Tesis **Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez**, para que brinde la asesoría correspondiente y emita su informe.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
5/i. chacón

Universidad de San Carlos de Guatemala
Escuela de Ciencia Política

Guatemala, 14 de Junio 2010

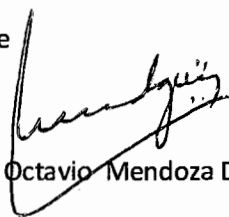
Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora de la Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala
Ciudad Universitaria Zona 12
Presente

Distinguida Directora

Con base al nombramiento hecho por esa casa de estudios, la cual usted dignamente dirige, en mi calidad de Asesor, procedí a asesorar el estudio de Tesis del estudiante **Gustavo Adolfo Hernández Polanco** titulado: ***"Desarrollo Rural en Guatemala: Un análisis teórico, contextual, político, legal y metodológico en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral durante el periodo 2004 - 2009"***. En efecto una de las primeras decisiones, fue hacer un ajuste en el título del estudio, pues el anterior no reflejaba con exactitud todos los campos de análisis de la investigación. Me parece que estudios como el presente enriquecen el diálogo sociológico en el país y puede constituir una interesante línea de partida para que las investigaciones sociológicas aborden estos temas fundamentales de la realidad de la sociología rural guatemalteca y de la sociología del desarrollo. Las condiciones de alta vulnerabilidad en que viven las poblaciones del área rural, así como sus magros indicadores de desarrollo deben estimular este tipo de estudios.

En consecuencia, me parece que el estudio de tesis del estudiante Hernández Polanco, reúne los requisitos fundamentales para que pueda pasar a la siguiente fase. En ese sentido a través de esta, extiendo **dictamen favorable** para que este trabajo de tesis continúe su trámite de aprobación.

Deferentemente



Doctor Norman Octavio Mendoza Domínguez
Asesor



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

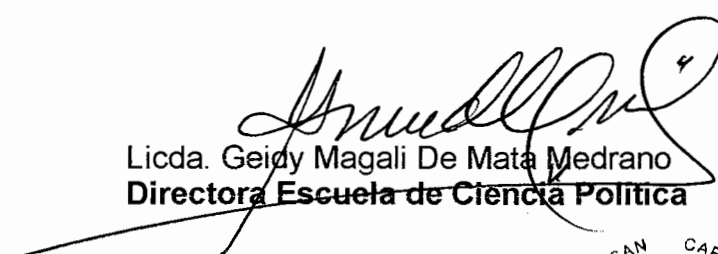
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, seis de julio del año dos mil diez.-----

ASUNTO: El (la) estudiante **GUSTAVO ADOLFO
HERNÁNDEZ POLANCO**, carnet **No. 83-14871**,
continúa trámite para la realización de su
Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.)
en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al (a la) Lic. (Dr.) Francisco Ernesto
Rodas, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de
Sociología a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis,
según artículo setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de
estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/i. chacón

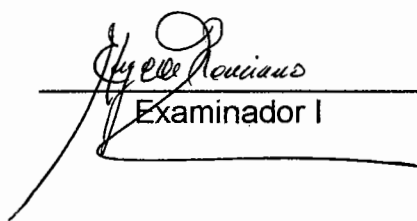




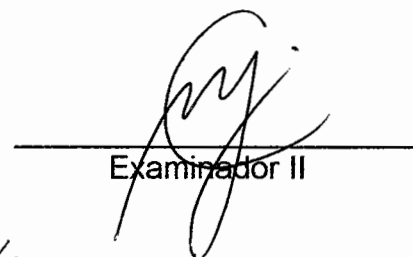
Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día lunes veintiséis de julio del año dos mil diez, se realizó la Defensa de Tesis presentada por **GUSTAVO ADOLFO HERNÁNDEZ POLANCO** carnet No. **83-14871**, intitulada: **“Desarrollo Rural en Guatemala: Un análisis teórico-contextual, político-legal y metodológico en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral durante el período 2004-2009”**, para la Licenciatura de Sociología, ante el Tribunal Examinador integrado por: 1) Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano; 2) Lic. Edgar Florencio Montufar y 3) Lic. Francisco Ernesto Rodas, Coordinador (a) de la Carrera de Sociología. Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron dicha Evaluación y consideraron que para su aprobación deben incorporarse algunas correcciones a la misma.


Examinador I


Examinador III


Examinador II



Se envía el expediente
c.c.: Archivo
7b/i. chacón



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ACTA DE DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día miércoles seis de octubre del año dos mil diez, se efectuó el proceso de verificar la incorporación de observaciones hechas por la terna examinadora del examen de defensa de tesis, conformada por: Dra. Eugenia Castellanos de Ponciano, Lic. Edgar Montufar y Lic. Francisco Ernesto Rodas, Coordinador (a) de la Carrera de Sociología, el trabajo de tesis: "Desarrollo Rural en Guatemala: Un análisis teórico-contextual, político-legal y metodológico en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral durante el período 2004-2009", presentado por el (la) estudiante **Gustavo Adolfo Hernández Polanco**, carnet No. **83-14871**, razón por la que se da por APROBADO para que continúe con su trámite.

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"



Lic. Francisco Ernesto Rodas
Coordinador de Sociología

Adj.: expediente
c.c.: Archivo
7c/i. chacón



Escuela de Ciencia Política
SECRETARIA

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, diecinueve de enero del año dos mil once. -----

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Gustavo Adolfo Hernández Polanco** carnet No. **83-14871**, titulado: **“Desarrollo Rural de Guatemala: Un análisis teórico-contextual, político-legal y metodológico en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral durante el período 2004-2009”**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Geidy Magali De Mata Modrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
8/i. chacón

Tesis

“Desarrollo Rural en Guatemala: Un análisis teórico, contextual, político, legal y metodológico en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral durante el periodo 2004 - 2009”

Gustavo Adolfo Hernández Polanco

Carné 83 - 14871

Licenciatura en Sociología

Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Asesor de tesis

Dr. Norman Octavio Mendoza Domínguez

Agradecimiento y dedicatoria

Agradecimientos

- Agradezco a Dios, por darme la oportunidad de culminar mis estudios a nivel de la licenciatura en Sociología, formación que se conjuga con una experiencia práctica de trabajo en desarrollo comunal de más de veinticinco años.
- A mi amado Padre José Gustavo (+), quien desde un lugar cerca de Dios, se sentirá muy orgulloso porque su primogénito, ha alcanzado este logro universitario. Muchas gracias por todo tu amor y tu buen ejemplo, sobre cómo ser un hombre de bien. *Viejo mi querido viejo, cuanto te extraño!*
- A mi amada Madre Josefina, quien me ha demostrado que con fortaleza, carácter y tenacidad, es posible enfrentar los problemas y vencer los obstáculos que la vida nos presenta todos los días. Gracias Mami, por estar ahí, aconsejándome para hacer bien, siempre.
- A mi amada Esposa Sandra María, quien con su amor y paciencia ha sido parte de este esfuerzo y logro. Muchas gracias por motivarme, por darme siempre el apoyo y respaldo necesario.
- A las autoridades de la Escuela de Ciencia Política de la USAC, en especial a su Directora Licenciada Geidy De Mata y al Consejo Directivo.

Dedicatoria

- A mi Amada Esposa Sandra María. ¡Muchas gracias mi amor, sin tu apoyo, no hubiera sido posible! Este triunfo es de ambos.
- A mis amados hijos, María Alejandra, José Gustavo, Ana Virginia, dedico este título universitario, como un ejemplo de superación y esfuerzo. Sé que ustedes llegaran a niveles superiores, sin olvidar que deben luchar por alcanzar los ideales que tenemos como familia.
- A mis amados Padres, José Gustavo y Josefina, a mis hermanos y sobrinos. Comparto con ustedes, la felicidad de este momento, tan especial, el cual a la vez, reafirma el compromiso por la búsqueda de las transformaciones que nuestra sociedad demanda.
- A la familia Mendoza Morales, por todo el apoyo que me han brindado y por hacerme parte de su familia. Muchas gracias, Don Carlos y Doña Olga, comparto este triunfo con ustedes.
- A la Asociación Chi Pixab (Lugar del Consejo) y a la Universidad Autónoma de Madrid (UAM), en especial a la Licda. Aura Marina Chojlán y al Lic. Jorge López – Bachiller, por su confianza y respaldo.

Índice

	Página
Índice	3
Siglas y Abreviaturas	5
Presentación	6
Apartado 1	8
Introducción y Marco de Análisis	
Capítulo 1	13
Marco contextual: Condiciones del Área Rural en Guatemala	
1.1 Caracterización del Área Rural	13
Capítulo 2	23
Consideraciones Teórico – Metodológicas sobre Políticas Públicas y el Concepto de Desarrollo.	
2.1. Políticas Públicas: Definición y Método de Análisis	23
2.2 La construcción de las Políticas Públicas	25
2.3 Las Políticas Públicas en Guatemala: Marco de Análisis	33
2.4 Sociología Rural en América Latina	36
2.5 Que es la pobreza	40
2.6 Concepciones de Desarrollo y Desarrollo Rural Integral	42
2.7 Desarrollo Humano Integral	44
2.8 Desarrollo económico y espacio	45
2.9 CEPAL y el desarrollo endógeno	49
2.10 Reflexiones sobre los aportes teóricos	50
2.11 Visión Neoliberal de Desarrollo: El Consenso de Washington	51
2.5.1 Crítica al Consenso de Washington	54
Capítulo 3	55
Análisis de Marco Legal Institucional y las diferentes propuestas para la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral.	
3.1 Constitución Política y Acuerdos de Paz un análisis sobre su contenidos y el Desarrollo Rural.	55
3.2 Desarrollo Rural Integral: Síntesis de las propuestas de diferentes actores.	56
3.3 Análisis de las propuestas de Desarrollo Rural	60
Capítulo 4	63
Proceso de formulación de la Política para el Desarrollo Rural Integral y las propuestas de Ley de Desarrollo Rural	
4.1 Antecedentes	63
4.2 El Poder Ejecutivo y el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral.	64
4.3 Fases de discusión de la Política de Desarrollo Rural	66
4.4 Propuestas de Ley para el Desarrollo Rural un camino distinto a la PDRI.	73
4.5 Análisis Crítico de las propuestas de ley y aproximaciones a una verdadera política de Desarrollo Integral	75
Capítulo 5	77
Alcances y Limitaciones en la Formulación de la política de Desarrollo Rural Integral: Un análisis de la experiencia reciente	
5.1 El Gobierno de Berger y el diálogo político sobre Desarrollo Rural Integral.	77
5.2 Lógicas Internas e Intereses de los Actores en la discusión de la Política de Desarrollo Rural Integral 2004 – 2006. Algunas reflexiones finales.	79
5.3 Factores de riesgo en el diseño de la política DRI	80

5.4 Lecciones aprendidas política DRI	82
5.5 La Política de Desarrollo Rural Integral durante el Gobierno de Álvaro Colom	83
5.6 Reflexiones proceso DRI desde la Sociología Rural	86
Capítulo 6	88
Hipótesis: Evidencia de su Comprobación, Conclusiones Generales y Recomendaciones	
6.1 Hipótesis planteada, preguntas y respuestas: Evidencia de su Comprobación.	88
6.2 Preguntas de investigación y respuestas encontradas	88
6.3 Conclusiones Generales	98
6.4 Recomendaciones	101
Bibliografía General Consultada	104
Anexos	111
a) Artículos constitucionales relacionados con el desarrollo rural	112
b) Los Acuerdos de Paz y el desarrollo rural en Guatemala	123
c) Cuadro comparativo entre propuestas para el desarrollo rural	131
d) Demanda de la población sobre el desarrollo rural	139
e) Consideraciones sobre el sistema de consejos de desarrollo	143
f) Propuesta para la modificación del decreto 66-2002	145

Índice cuadros y gráficas

	Página
Cuadros	
1. Indicadores básicos de población en Guatemala	18
2. Indicadores de desarrollo humano y pobreza en Guatemala	18
3. Fases de la Mesa de Diálogo para el Desarrollo Rural Integral	66
Gráficas	
1. Esquema del ciclo de las políticas públicas en Guatemala	35

Siglas y Abreviaturas

AGER	Asociación Guatemalteca de Empresarios Rurales
ASOREMA	Asociación de ONG de Recursos Naturales y del Medio Ambiente de GT
ANAM	Asociación Nacional de Alcaldes Municipales
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CACIF	Cámara de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CBA	Canasta Básica Alimenticia
CBV	Canasta Básica Vital
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CNOC	Comité Nacional de Organizaciones Campesinas
COS	Colectivo de Organizaciones Sociales
CONGECOOP	Confederación Guatemalteca de Cooperativas
CONIC	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
CNP-TIERRA	Comisión nacional permanente sobre derechos relativos a la tierra
COMUDES	Consejos Municipales de Desarrollo
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
DRI	Desarrollo Rural Integral
DEL	Desarrollo Económico Local
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FGT	Fundación Guillermo Toriello
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GANAN	Gran Alianza Nacional
GDR	Gabinete de Desarrollo Rural
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INDH	Informe Nacional de Desarrollo Humano
MDPDRI	Mesa de diálogo y participación para el desarrollo rural integral
MAGA	Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINUGUA	Misión de las Naciones Unidas para Guatemala
MIPYMES	Micro pequeñas y medianas empresas
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SAN	Seguridad alimentaria y nutricional
SEGEPLAN	Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia
SEPTEM	Secretaría Presidencial de la Mujer
TLC RD CAUSA	Tratado de libre comercio República Dominicana, Centro América y USA
UNE	Unidad Nacional de la Esperanza
URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala

Presentación

En este trabajo de tesis, se hizo un análisis específico del proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral, impulsado por el gobierno de la GANA, durante el periodo 2004 al 2006. A la vez, se efectuó un análisis de la forma en que esta iniciativa ha evolucionado en el actual gobierno de la UNE, el cual ejerce el poder desde el año 2008.

Esta investigación, aborda dos aspectos esenciales; por un lado el proceso de formulación de una política pública, desde el seno de dos gobiernos y por otro lado, el abordaje de un tema sustantivo: el desarrollo rural en Guatemala, el cual es un aspecto de interés de la Sociología Rural.

¿Qué tan efectivos son los procesos de formulación de políticas públicas en este país?, especialmente cuando se tratan temas fundamentales como el desarrollo rural, el cual cuestiona aspectos estructurales de Guatemala, como el acceso y la tenencia de la tierra.

En este estudio, se profundiza en el análisis del proceso participativo de formulación de la política de desarrollo rural integral, que se impulsó en los dos últimos gobiernos. Esto permite reflexionar, sobre una cuestión básica, ¿Qué son las políticas públicas?

Según la Dra. Edith Kauffer, las políticas públicas, pueden definirse como: “Una concatenación de actividades, decisiones o medidas coherentes por lo menos en su intención y tomadas principalmente por los actores del sistema político – administrativo de un país con la finalidad de resolver un problema colectivo”.

El desarrollo rural, es una prioridad nacional. Los mayores niveles de exclusión social y pobreza, se concentran en el área rural de Guatemala, afectando primordialmente a la población indígena y campesina, especialmente a la niñez y la mujer. En el área rural, vive el 54 % de la población nacional.

Guatemala, enfrenta una serie de retos, en diversos ámbitos, en materia de seguridad y derechos humanos. Otra problemática, se encuentra, en el insuficiente crecimiento económico y en el desarrollo social: la tasa de crecimiento económico se ha reducido, la desigualdad, se ha acentuado, el número de familias en extrema pobreza se ha incrementado, agudizándose en el área rural, la inseguridad alimentaria, asociada con la desnutrición crónica. Este panorama desalentador tiene otro ángulo que profundiza la crisis, el debacle en la economía mundial en el 2008, la cual trajo como consecuencia una reducción significativa en las actividades económicas. En materia de seguridad ciudadana, salud y educación, el país muestra diversas deficiencias. El Estado, muestra serios signos de debilidad. El desarrollo rural, sigue estando ausente, es evidente que no es una prioridad real de los gobiernos de turno. Debe tomarse en cuenta un aspecto fundamental: no puede construirse una política de desarrollo rural integral, sin un Proyecto de Nación, el cual debe basarse, en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

La investigación realizada, se ha dividido en un apartado y seis capítulos:

En el **primer apartado** corresponde a la introducción y el marco de análisis. En él se retoma el planteamiento del problema, la hipótesis de investigación y parte fundamental del marco teórico.

El capítulo uno ubica contextualmente la investigación en términos de reflejar la realidad del área rural de Guatemala y sus principales características en términos de indicadores de desarrollo.

El capítulo dos, presenta consideraciones teórico – metodológicas sobre políticas públicas y el concepto de desarrollo. **El capítulo tres** describe el marco legal institucional y las diferentes propuestas de diversos sectores para formular la política de desarrollo rural integral.

El capítulo cuatro presenta un análisis del proceso de trabajo desarrollado por la mesa de diálogo y participación para la política de desarrollo rural integral. Al mismo tiempo aborda las propuestas de ley que en forma descoordinada se discutían en el congreso sobre el mismo tema. **El capítulo cinco** describe un análisis sobre los alcances y limitaciones que se generaron en el impulso de la formulación de la Política de Desarrollo Integral los actores que participaron y la dinámica propia del diálogo generado para este efecto, durante los últimos dos periodos de gobiernos, el presente de la UNE y el anterior de la GANA.

En el **capítulo seis**, se retoma la hipótesis planteada, así como las preguntas que se usaron como hilo conductor de la investigación, en esta sección se desarrollan las respuestas generadas, producto del estudio. En este capítulo se encuentran las conclusiones generales y a las recomendaciones.

El estudio de tesis, finaliza con una sección de Anexos, la cual contiene el material de trabajo que se desarrollo para la realización de este trabajo de investigación.

La culminación de esta tesis no hubiera sido posible sin el valioso apoyo de profesionales de distintas disciplinas que con sus conocimientos enriquecieron el marco conceptual y contextual de esta investigación.

Sirva pues el presente estudio, cómo un insumo para darle continuidad al debate y puesta en consenso del inconcluso tema de la Política de Desarrollo Rural Integral en Guatemala y de su consecuente marco legislativo, estructura presupuestaria y operativa.

Quando se pregunta uno: ¿por qué algunas naciones son ricas mientras otras son pobres?, la idea clave es que las naciones producen dentro de sus fronteras no aquello que la dotación de recursos permite, sino aquello que las instituciones y las políticas públicas permiten.
M. Olson¹

¹ Olson. M. La Lógica de la acción colectiva. Barcelona, España. 2000. Página 30

Apartado 1

Introducción y Marco de Análisis

El estudio de tesis *“Desarrollo Rural en Guatemala: Un análisis teórico, contextual, político, legal y metodológico en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral durante el periodo 2004 - 2009”*, aborda dos interesantes aspectos, por un lado el proceso de formulación de una política pública, desde el seno del gobierno y por otro lado, el abordaje de un tema sustantivo: el desarrollo rural.

El tema de investigación tiene como Unidad de Análisis, dos espacios de trabajo participativos, definidos por el gobierno de la GANA y el de la UNE, los cuales articula al Organismo Ejecutivo y a Sector de Sociedad Civil, interesados en promover el desarrollo rural:

- Gobierno GANA: MDPDRI, Mesa de Diálogo para el Desarrollo Rural Integral.
- Gobierno UNE: Diálogo Nacional para el Desarrollo Rural Integral y la Resolución de la Conflictividad Agraria, Laboral y Ambiental.

Se abarcarán dos momentos históricos:

- Gobierno de la Gana, el periodo del 2004 al 2006 (antecedentes en el tema de DRI y la habilitación de la Mesa de Diálogo, hasta su interrupción en febrero del 2006)
- Gobierno de la UNE, el periodo del 2008 al 2009 (hasta la aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural).

El ámbito geográfico de esta investigación se concentra en la Ciudad de Guatemala, ya que los procesos de diálogo de para la formulación de la política pública para el desarrollo rural integral, se desarrollaron en dicho lugar, aunque el tema del desarrollo rural integral abarca a todo el país.

Se ha seleccionado este tema, por la importancia trascendental que tiene para Guatemala, la implementación de una política pública, de un marco jurídico adecuado y del financiamiento necesario, para impulsar el desarrollo rural integral, el cual en gran medida define el desarrollo del país.

Como objetivos de investigación se establecieron:

General:

Identificar los temas sustantivos que limitan el alcance de los consensos en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral, sobre esa base, formular una propuesta técnica que articule los intereses de los sectores de mayor exclusión y vulnerabilidad, tomando en cuenta los marcos políticos, económicos y sociales, derivados del proceso de globalización y de las dinámicas internas de Guatemala.

Específicos:

- Hacer un análisis comparativo de las propuestas para el desarrollo rural que han formulado diversos actores económicos, políticos y sociales, identificando sus puntos de convergencia y divergencia.

- Analizar la propuesta de Ley Marco para el Desarrollo Rural, que se han presentado como iniciativas de ley dentro del Congreso de la República, durante el 2005 al 2009.
- Hacer una revisión de las políticas públicas vigentes, que están vinculadas al tema de Desarrollo Rural.
- Hacer un análisis crítico del proceso de formulación de políticas públicas, tomando como un caso particular de estudio la Mesa de Diálogo y Participación para la Política de Desarrollo Rural 2005 – 2006.

Esta investigación tiene como punto de partida, una pregunta que deseamos responder: ***¿Que tan efectivos son los procesos de formulación de políticas públicas de manera participativa en este país?***, especialmente cuando se tratan temas sustantivos como el desarrollo rural, el cual cuestiona aspectos estructurales de Guatemala, como el acceso y la tenencia a la tierra.

Se parte de la siguiente hipótesis: *“Las políticas públicas en el tema de desarrollo rural integral, formuladas de manera participativa (incluyendo a Sectores de la Sociedad Civil), tiene pocas posibilidades de provocar cambios en la realidad nacional, aún si cuenta con un marco legislativo (una ley), con presupuestos y la institucionalidad necesaria, si no toman en cuenta la correlación de fuerzas y la posibilidad de construir alianzas, en particular con el Sistema de Consejos de Desarrollo y con los partidos políticos con participación en el Congreso de la República, para enfrentarse adecuadamente a los grupos que ejercen el poder económico y político en el país”.*

El proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral tiene múltiples retos, algunos de ellos deseamos transformarlos en las preguntas generadoras que orientaran este trabajo de investigación:

Preguntas generadoras

- ¿cómo lograr, que este esfuerzo trascienda y se concrete en una política pública, efectiva y eficaz?;
- ¿cómo lograr que esta política, realmente se constituya en una política de Estado, con un horizonte de largo plazo, que permita articular de una manera coherente el esfuerzo y trabajo del Sector Público?;
- ¿cómo lograr conciliar los intereses de los diversos sectores participantes?;
- ¿cómo sortear los obstáculos que plantea la política partidista, especialmente en el seno del Congreso de la República, donde se legisla de una manera casuística y discrecional?;
- ¿cómo articular una Política Pública, que responda a las causas estructurales de la pobreza general y extrema en el área rural?;
- ¿cómo lograr que la Política DRI cuente con un marco conceptual y teórico que oriente su diseño e implementación, sin perder de vista el marco de la globalización y del predominio del neoliberalismo (que se ciernen como factores que determinan e influyen de manera significativa)?.
- ¿cómo articular los intereses de los cooperantes, quienes no han encontrado los espacios que han tenido en gobiernos anteriores?;
- ¿cómo vincular los intereses de los sectores indígenas, campesinos, de sociedad civil, que han dedicado tiempo y esfuerzo a través de planteamientos propositivos en relación a una política y/o estrategia de desarrollo rural?

Esta es una investigación teórica – empírica y tiene como objetivo general, analizar el proceso de formulación de la política pública de desarrollo rural integral impulsado por los gobiernos de la GANA y la UNE. Su principal aporte radica en identificar, cuales son los temas sustantivos que limitan el alcance de acuerdos y consenso entre los diversos actores involucrados. En la ejecución de esta tesis, se aplicaron diversas técnicas de investigación social, análisis de contenido, observación participante, entrevistas en profundidad y grupos focales.

Marco de análisis

Guatemala, tiene diversos problemas estructurales, que afectan significativamente su desarrollo económico y social, dentro de los fenómenos adversos que se pueden señalar:

- Una estructura económica con severas distorsiones y rigideces, proclive a la ineficiencia. *Las migraciones laborales han sido una constante en los últimos años, primordialmente hacia los Estados Unidos de Norte América*²
- Insuficiencia del ahorro interno
- Periodos de adecuada disponibilidad de ahorro externo que se destinó a financiar déficit crecientes en la cuenta corriente de la balanza de pagos vinculados con procesos de sobre valuación del tipo de cambio, de caída de ahorro interno y de expansión acelerada de la demanda agregada.
- Fluctuaciones periódicas de los precios de los principales productos de exportación que han incidido en el resultado de la balanza comercial y en la recaudación tributaria
- Una ampliación de las actividades informales en el sistema económico, que da lugar a la absorción de recursos humanos no calificados y a desvincularse del esquema tributario

La aplicación de ese modelo económico neoliberal, ha generado una acentuación de la pobreza general y extrema, lo cual se complica aun más, por el proceso de globalización que sé esta enfrentando. Debilitando al Estado guatemalteco, reduciéndolo de manera significativa y orientando sus recursos hacia inversiones que fortalecen la infraestructura pública y privada para el libre mercado y sus diversas formas de expresión: tratados de libre comercio y otras manifestaciones, así como para favorecer el clientelismo político y la corrupción.

*Gran parte del medio rural, se encuentra en una grave situación de pobreza, hambre, deterioro ambiental, emigración, desaparición de culturas y marginación, debido a los modelos de desarrollo utilizados, que se basan en la industrialización de la agricultura y la mercantilización de las economías del campo.*³

La mayoría de los gobiernos que han ejercido el poder a lo largo de la historia y en particular, desde 1986, han carecido de un proyecto de nación⁴, que refleje la diversidad del país, construido de manera participativa y consensuado políticamente, del cual emanen políticas públicas que sean políticas de Estado, que definan planes estratégicos y por ende de una estrategia de desarrollo nacional para el área urbana y el área rural.

² PNUD, Guatemala INDH 2005. Página 358. Se estima que en el exterior, hay mas de 1.1 millones de guatemaltecos. La actual crisis económica y el endurecimiento de las políticas migratorias en los Estados Unidos, han transformado esta alternativa en una opción con un grado elevado de dificultad.

³ Morales, Jaime. *Sociedades Rurales y Naturaleza*. ITESO. México. 2004. Pág. 19

⁴ Excepciones históricas, para citar dos casos, las constituyen los gobiernos del Dr. Juan José Arévalo (1945 – 1951) y del Coronel Jacobo Arbenz Guzmán (1951 y 1954). Ambos gobiernos provocaron cambios significativos en la sociedad guatemalteca

Los diferentes gobiernos de los últimos 20 años, se han distinguido por mantener una continuidad en la aplicación de las políticas económicas neoliberales que tiene como expresión el denominado consenso de Washington⁵. Este se expresa en 10 puntos:

1. Disciplina fiscal
2. La inflación como parámetro central de la economía
3. Prioridades en el gasto público
4. Reforma tributaria
5. Tasas de interés
6. Tipo de cambio
7. Política comercial
8. Inversión extranjera directa (IED)
9. Privatizaciones
10. Desregularización

Estas medidas recomendadas para Guatemala (y el tercer mundo en general) por organismos internacionales⁶, han generado los siguientes resultados:

- Aparente estabilidad macroeconómica (baja inflación).
- Una democracia restringida por poderes paralelos, que ha permitido la llegada de gobiernos civiles y la firma de la paz.
- Limitado crecimiento económico sin equidad (desigual concentración de la riqueza, empobrecimiento de la población, depredación y contaminación de los recursos naturales).

La aplicación de las medidas descritas, conjugadas con el pasado histórico de conquista y despojo, han dado como resultado asimetrías que se reflejan en la pobreza, exclusión social y racismo, enfatizadas por la ausencia de equidad y solidaridad. Con un Estado debilitado por la acción de los grupos de poder económico y político, caracterizado por un modelo burocrático rígido, con ausencia de objetivos articulados y metas de calidad, en donde predomina la improvisación, el despilfarro, el inmediateismo, la corrupción y el clientelismo político.

Un aspecto interesante, del discurso del sector público, radica en reconocer que: *“La inversión pública privilegia a la región metropolitana y central en perjuicio de las otras regiones, especialmente aquellas donde habitan los pueblos indígenas. El Estado tiene obligación constitucional de proveer de forma universal, especialmente en salud, educación, vivienda, empleo y seguridad”*⁷. En su planteamiento la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), identifica la necesidad de que el Estado cumpla con sus compromisos.

Organismos internacionales que forman parte del Sistema de Naciones Unidas, como el PNUD, en sus informes caracterizan al Estado guatemalteco de la siguiente manera: *“históricamente ha sido débil, ineficiente, con déficit de legitimidad, con pocos recursos y con baja capacidad de gestión”*⁸, a lo anterior se agrega que el Estado se ha caracterizado por ser excluyente, racista, discriminador y que ha actuado a espaldas de la sociedad civil.

⁵ Diez instrumentos de política económica, donde se privilegia al libre mercado – el liberalismo extremo

⁶ Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

⁷ SCEP Guatemala. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo. Mayo 2005. Página 3.

⁸ PNUD Guatemala. IDH 2003 Una Agenda para el Desarrollo Humano. Resumen Ejecutivo. Página XX

Las políticas públicas que el Estado ha formulado, se han convertido en la mayoría de los casos en “políticas de gobierno”, las cuales se aplican parcialmente durante el ejercicio del poder del grupo de turno. Con los cambios electorales, estas son abandonadas; como ejemplo se puede citar la Política de la estrategia de reducción de la pobreza (ERP), implementada durante el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG, 2000 – 2003) y abandonada por el gobierno de la Gran Alianza Nacional (GAN, 2004 a 2008).

Durante el gobierno presidido por Oscar Berger y Eduardo Stein (2004 al 2008), se priorizó la formulación de una Política de Desarrollo Rural Integral, como una “política de Estado”, con un horizonte de 25 años (2005 al 2030). Este constituyó un nuevo esfuerzo a iniciativas similares que se han impulsado en la última década. Para el efecto convocaron a una Mesa de Diálogo y Participación⁹, espacio diseñado como punto de encuentro para los 3 poderes del Estado. En esta instancia también confluyeron, diversos sectores de sociedad civil y del mundo académico, del sector empresarial y de los partidos políticos.

Lamentablemente el proceso de diálogo se estanco en el 2006. Sin embargo, como un resultado no previsto, los Sectores de Sociedad Civil, continuaron trabajando en esta iniciativa, hasta llegar al gobierno actual presidido por Álvaro Colom.

El gobierno de la UNE ha retomado los productos del proceso anterior, pero por diversas razones, tampoco los ha llevado a su conclusión. Sobre dicho análisis, se identificarán los alcances y limitaciones de este proceso, a la vez se describirán cuales son los temas sustantivos en el desarrollo rural.

Un logro significativo que se ha alcanzado radica en la aprobación en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural - CONADE, de la Política de Desarrollo Rural Integral, la cual, se ha venido construyendo desde el anterior gobierno, este es un paso importante, pero aún falta mucho camino por recorrer para dotar de un marco jurídico y presupuestario a dicha política.

⁹ MDPDRI: Mesa de Diálogo y Participación para la Política de Desarrollo Rural Integral. Tomó posesión el 30 de marzo del 2005. Finalizó su proceso en febrero del 2006, sin haber concluido como se había previsto.

Capítulo 1

Marco contextual: El área rural en Guatemala

Caracterización del área rural en Guatemala

Guatemala, es uno de los países más pobres del mundo. Esta situación es reconocida ampliamente. El sector privado organizado - CACIF, en el documento denominado Kab Awil, indica: *“la mayoría de los guatemaltecos, viven en situación de pobreza general y extrema”¹⁰*.

La pobreza es una de las formas en las que se refleja la ausencia de desarrollo humano. El desarrollo humano constituye un proceso de ampliación de las opciones que les permite a las personas alcanzar una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, aprender destrezas y contar con los recursos necesarios para disfrutar de una alta calidad de vida.

La educación, la salud, el empleo, los ingresos, la participación, la seguridad y la libertad son oportunidades esenciales para el desarrollo humano, que toda sociedad debería garantizar para sus ciudadanas y ciudadanos.

El desarrollo humano, se mide a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH), que analiza los siguientes aspectos¹¹:

Salud: se mide mediante la esperanza de vida al nacer. Es decir, cuántos años se espera que viva una persona, su longevidad.

Educación: se mide por el acceso que tiene la persona a conocimientos, al mundo de la lectura y la comunicación. Para eso se calcula la cantidad de personas mayores de siete años que saben leer y escribir y la cantidad de personas que se matriculan en la escuela primaria, secundaria y en la universidad.

Ingresos: se mide por la cantidad de dinero que obtiene cada persona, al dividir todo lo que gana en el país entre los habitantes que trabajan.

Como parte del concepto de desarrollo humano integral, es necesario tomar en cuenta las siguientes dimensiones, citadas en el INDH de Guatemala del año 1998:

La participación: tiene que ver con las posibilidades de las personas para involucrarse en las situaciones y decisiones que les afecta o puede afectarles. La participación está relacionada con el derecho a organizarse, a opinar, a ejercer los derechos ciudadanos en todos los ámbitos de la vida.

La seguridad: está relacionada con las posibilidades que tienen las personas de vivir con tranquilidad, sin temor a que alguien les haga daño y de recibir protección en caso necesario.

¹⁰ CACIF: KAB'AWIL Visión Profunda. La propuesta de los empresarios. Página 5

¹¹ PNUD Guatemala. 2002 Guatemala: Desarrollo humano, mujeres y salud anexo metodológico. Página 340

La libertad: "Todas las personas tienen derecho a gozar de siete libertades: a no ser discriminados, a no vivir en la indigencia, al desarrollo personal, a estar libres de amenazas, a su seguridad personal, a la participación, a no ser objeto de injusticias y a tener un trabajo productivo"

Para alcanzar el desarrollo humano, deben cubrirse nueve exigencias básicas:

1. Participación
2. Trabajo
3. Vivienda
4. Alimentación
5. Educación
6. Salud
7. Familia
8. Ambiente
9. Seguridad

El primer requisito y el más importante es participar activa, crítica y conscientemente.

En el INDH de Guatemala de 1998, se indica que *"el desarrollo humano se centra en la gente y considera que el crecimiento económico y el mayor consumo no constituyen fines en sí mismos sino un medio para lograr el desarrollo humano"*.

El INDH Nacional del año 2000, considera que *"el desarrollo humano, tiene que centrarse en lograr que el mayor número de guatemaltecos y guatemaltecas puedan disfrutar de las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas"*. Es necesario que las acciones de desarrollo se centren en las personas, estas deben ser el objeto primario de las políticas públicas y las inversiones del Estado.

La pobreza rural se ha acentuado en las últimas tres décadas. Este fenómeno social, se ha agudizado con una serie de factores internos y externos que constituyen elementos que profundizan las brechas y desigualdades que se han construido a lo largo de la historia de Guatemala.

Es evidente que las "políticas de desarrollo" implementadas por los diferentes gobiernos que han ejercido el poder, han fracasado, se han constituido en limitadas respuestas que no generan los cambios estructurales que una sociedad como la guatemalteca demanda.

En muchas ocasiones las "políticas de desarrollo" que se han implementado, carecen de un fundamento teórico y territorial languideciéndose en su implementación; pues no existe una voluntad política genuina para darles vida y hacerlas operativas.

Guatemala, tiene una extensión de 108,889 kilómetros cuadrados. Según el MAGA, *"el 26% de dicho territorio es apto para la agricultura"*¹², los principales cultivos son: café, el azúcar, el cardamomo y no tradicionales como hortalizas, vegetales y frutas. En el país, se producen granos básicos, ligados estrechamente al sistema de seguridad alimentaria: maíz, frijol y arroz. En el área pecuaria, se produce ganado bovino de doble propósito, ganado porcino, ovino, caprino, aves, conejos y otros. Se practica la apicultura, la pesca y la acuicultura (camarones, peces y en menor escala otros crustáceos y moluscos).

¹² MAGA, Política Agrícola 2004 -2007. Guatemala Mayo 2004. Página 3

El sector agrícola, tiene una importancia estratégica, ya que se articula a diversos ámbitos: a) económico, por su aporte al PIB (captación de divisas, generación de empleo); b) social, las actividades agrícolas, se desarrollan en el área rural, donde vive la población que se encuentra en situación de pobreza general y extrema, vulnerable a desastres naturales y a la inseguridad alimentaria; c) ambiental, por su relación con el uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

El PNUD en el IDHN 2005 indica que la agricultura, ocupa una quinta parte de las actividades económicas: *“el PIB agrícola, contribuye con el 22.9% al PIB nacional total”*¹³ (en los últimos años, este sector ha sido desplazado en importancia por otras actividades económicas, en el área del comercio y servicio).

En el mercado internacional, hay una sobre oferta de productos primarios, lo cual ha provocado una caída en los precios. Este aspecto ha incidido en una baja en las tasas de crecimiento de la producción agropecuaria en Guatemala, lo cual ha profundizado la crisis en la agricultura y en el área rural en general.

La producción de granos básicos, ha presentado un decrecimiento anual (con excepción del arroz y el ajonjolí, que han registrado incrementos). Los productos tradicionales de exportación registran tasas anuales de crecimiento positivas, con excepción del café (en crisis en los últimos años). Las hortalizas y los frutales, muestran un crecimiento considerable.

En la producción pecuaria, la carne bovina contrajo su producción, al igual que la producción de leche. La producción porcícola, tiene un desempeño positivo, pero el mayor dinamismo, lo muestra el sector avícola. La apicultura, se ha reducido.

La Población Económicamente Activa (PEA) de Guatemala, al 2004 es de *“4.8 millones de personas”*¹⁴, la agricultura emplea al 38.3% (1.8 millones de personas), con una participación femenina del 37%. Se estima que el 62.5% del empleo en la agricultura es generado por las actividades agrícolas y el resto, por actividades pecuarias.

Hasta el año 2000, el café empleaba al 30% de la fuerza de trabajo, seguido por el rubro de frutas y hortalizas con un 26% y el azúcar con el 16.4%. Según el Banco de Guatemala, la agricultura es la actividad económica con el nivel más bajo de remuneración, el cual es insuficiente para cubrir el costo de la canasta básica, para una familia de 5 miembros. El Instituto Nacional de Estadística (INE), para abril del 2006, estima que se necesitan Q 1,501.21 para cubrir el valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA)¹⁵ y Q 2,739.43 para la Canasta Básica Vital (CBV).¹⁶ Los datos anteriores han cambiado dramáticamente durante los últimos años pues se estima que para el año 2010 la canasta básica de alimentos superará los Q. 2,000.00 por arriba incluso, del salario mínimo mensual.

¹³ PNUD Guatemala. Diversidad Étnico – Cultural. Anexo Estadístico 2005. Página 337

¹⁴ PNUD Guatemala. Op cit. Página 346

¹⁵ CBA: es el mínimo alimentario que debe satisfacer por lo menos las necesidades energéticas y proteínicas de un hogar.

¹⁶ CBV: conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de los miembros de una familia, incluye: alimentos, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, transporte y otros.

Sobre la base de información del Censo Agropecuario del 2004, se determinó que en el país, existen 822,188 productores agrícolas, quienes se clasifican en 4 grupos: a) infra-subsistencia; b) subsistencia; c) excedentarios y d) comerciales.

La agricultura de infra-subsistencia y subsistencia, representa al 96% de los productores (789,300 personas), ocupa el 20% de la tierra cultivable y el 70% de los bosques del país. Este grupo esta constituido por población indígena, mayoritariamente. Complementan sus ingresos vendiendo su fuerza de trabajo, practican las migraciones estacionales dentro y fuera de Guatemala. Los productores de subsistencia producen los granos básicos y otros productos para el mercado interno.

La agricultura excedentaria, es realizada por el 3.85% de los productores (31,655 agricultores), utilizan el 10% de las tierras dedicadas a la producción agrícola. Producen productos agrícolas no tradicionales, para exportar a los mercados internacionales.

El 0.15% de los productores (1,233 productores), están en el grupo de la agricultura comercial, de productos tradicionales, utilizando el 70% del área agrícola cultivable del país, la producción se destina al mercado de exportación.

A nivel nacional existen 8 regiones. Estudios realizados consideran que tres de ellas poseen el mayor potencial agrícola, la III (Zacapa, Chiquimula, Izabal y el Progreso), VI (Quetzaltenango, San Marcos, Totonicapán, Sololá, Suchitepéquez, Retalhuleu) y VIII (El Petén).

El 62% de la tierra está siendo utilizada para el cultivo de pastos y cultivos anuales, para los cultivos permanentes y semipermanentes, donde se ubican los productos de exportación, se esta utilizando solamente el 16.7% de la superficie.

El Banco Mundial, a través del estudio de pobreza (GUAPA)¹⁷ realizado en Guatemala, determinó que: *“las políticas del pasado contribuyeron enormemente a definir un patrón de desarrollo para Guatemala, basado en la exclusión, especialmente en lo que se refiere a tierra, trabajo y educación. Se implementaron políticas de expropiaciones masivas de tierra y de trabajo obligatorio. La propiedad de la tierra, es inequitativa en Guatemala. Las propiedades de los pobres suelen ser a) bastante pequeñas, generando ingresos de subsistencia; b) carecen de títulos de propiedad; c) ubicación geográfica difícil y d) de mala calidad”*¹⁸.

La cobertura forestal es de 45,891 km², se estima que anualmente hay una perdida de 90 mil hectáreas, lo cual incide negativamente en la biodiversidad.

La pobreza en Guatemala, es predominantemente rural e indígena. SEGEPLAN, en la Estrategia de Reducción de la Pobreza 2004 – 2015¹⁹, validada en el Sistema de Consejos de Desarrollo, establece que el bajo nivel de desarrollo en el área rural, se acentúa por los siguientes aspectos:

- a) inseguridad jurídica sobre la propiedad de la tierra;
- b) limitado acceso a la tierra;
- c) limitado acceso a innovaciones tecnológicas;

¹⁷ GUAPA: Guatemala Poverty Assessment

¹⁸ Banco Mundial. La pobreza en Guatemala. Washington, Estados Unidos. 2004. Página 7

¹⁹ Segeplan. [http://www.Segeplan.gob.gt/Estrategia reducci3n de la pobreza/2001](http://www.Segeplan.gob.gt/Estrategia%20reducci3n%20de%20la%20pobreza/2001)

- d) deficiente funcionamiento de los mercados de productos agropecuarios y forestales;
- e) limitado desarrollo de actividades productivas no agropecuarias;
- f) baja capacidad local para la prestación de servicios públicos;
- g) insuficiente y deficiente infraestructura de apoyo a la producción agropecuaria y forestal;
- h) bajo nivel educativo de la población;
- i) deficientes niveles de salud de la población y
- j) acelerado deterioro ambiental.

Diversos estudios caracterizan a Guatemala como una sociedad desigual con marcadas asimetrías entre los espacios urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los pueblos indígenas y el pueblo no indígena, entre la cantidad de personas que viven en pobreza y opulencia. La inversión pública privilegia a la región metropolitana y central en perjuicio de las otras regiones, especialmente aquellas donde habitan los pueblos indígenas. *“Es en estas regiones donde residen los guatemaltecos más excluidos, pobres, analfabetos, padeciendo inseguridad alimentaria y con la menor atención en cuanto efectivo goce de los servicios sociales que el Estado tiene obligación constitucional de proveer de forma universal, especialmente en salud, educación, vivienda, empleo, seguridad”²⁰.*

Tomando como base los diferentes estudios e investigaciones que se han realizado sobre Guatemala, se considera que el principal obstáculo, para conservar la paz y alcanzar un desarrollo humano sostenible, es la exclusión social y la profunda falta de equidad, los cuales son factores que representan la mayor causa de pobreza.

Según el Sistema de Naciones Unidas, en el IDH del 2000, Guatemala se ubica entre los primeros tres países, con los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso nacional a nivel del mundo. La brecha entre los ricos y pobres es enorme y cada vez se amplía más.

El Banco Mundial, confirma que Guatemala, es el país con más desigualdades socioeconómicas en América Latina²¹. *En uno de sus informes del 2005 indica, que el cinco por ciento más rico, tiene 63 veces más dinero que el cinco por ciento más pobre, según el coeficiente de Gini²².*

²⁰ SCEP Guatemala. Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo. Mayo 2005 Página 3

²¹ Inequality in Latin America Breaking with History, World Bank, febrero 2005. Página 10

²² Sirve para medir la desigualdad en una distribución. Su valor va de 0 a 1, en donde 1 representa la mayor desigualdad posible y 0 la equidad completa de distribución

Cuadro 1
Indicadores Básicos de Población en Guatemala
1994 - 2005

		1994	2002	2004 / 2005
1	Población total (millones habitantes)	8.3	11.2	11.7
2	Densidad población (hab/km2)	77	103	107
3	Composición población			
	Indígenas (%)	42.8	41.0	37.3
	Rural (%)	65.0	53.9	50.0
	Mujeres (%)	50.7	51.1	51.3
	Menores 18 años (%)	50.9	49.0	48.8

Fuente: Compendio estadístico 2004 PNUD Guatemala / INE Censo 2002

Dentro de los indicadores de población, se aprecia una tendencia de crecimiento de la población importante, pero a la vez, preocupante, dado a que la mayor parte de esos nuevos habitantes, pasaran a formar parte de la población viviendo en pobreza general y extrema.

Por otro lado se observa cierta tendencia a la reducción de la población rural, pero no de manera significativa. En todo caso, dicho porcentaje sigue siendo alto y concentra como se ha indicado, a la población con mayor vulnerabilidad y exclusión. A la vez, es importante resaltar el elevado porcentaje que constituye la población menor de 18 años, quienes en su mayoría no encuentran oportunidades para continuar su formación educativa y para vincularse al mercado laboral.

Cuadro 2
Indicadores de Desarrollo Humano y Pobreza
Guatemala 1989 - 2003

		1989	2002	2003
1	Índice de Desarrollo Humano (IDH)	0.538	0.649	0.672
2	Índice de Desarrollo Relativo al Género	0.502	0.634	0.655
3	Pobreza total (% población)	62.8	57.0	
4	Pobreza extrema (% población)	18.1	21.5	
5	Participación en los ingresos			
	20% de la población con mayores ingresos	62.7	64.0	
	20% de la población con menores ingresos	2.7	1.7	

Fuente: Indicadores Básicos de Desarrollo Humano 2004 PNUD Guatemala

Guatemala, continua a la zaga del desarrollo humano, en cada una de las mediciones efectuadas por el PNUD, sus índices, reflejan las enormes brechas que la distingue negativamente.

Guatemala, tiene uno de los menores índices de desarrollo humano en el ámbito mundial y en particular en América Latina, *en el año 2005 ocupó el puesto 117 de 177 países*²³.

El IDH para el 2003 global del país, es 0.672, mientras que para la población indígena es de 0.578. La economía y una parte importante de la población dependen fuertemente de la agricultura.

Estudios realizados por la Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales (FLACSO), consideran que, *"más de la mitad de la población guatemalteca (57%), es decir 6.3 millones de habitantes, viven en pobreza, de éstos más del 21 % forma parte de las familias que viven en extrema pobreza. El porcentaje de pobres en el área rural corresponde a más del 75 % de la población, mientras que en el área urbana, más del 28 %. Cuatro de cada cinco pobres viven en el área rural y tres de ellos son indígenas. En lo que corresponde a la extrema pobreza, casi el 40 % de la población rural se encuentra en esta situación en comparación con el 7 % del área urbana"*.²⁴

En las regiones norte y nor occidental, se concentra la mayor cantidad de población en situación de pobreza general y extrema, coincide con la ubicación de extensos núcleos de población indígena y campesina.

La carencia de tierras, motiva una búsqueda de terrenos que, en la mayoría de los casos, no son propicios para la agricultura. Esta búsqueda ha culminado con frecuencia en terrenos boscosos o en laderas de montañas, con lo cual la frontera agrícola se ha expandido hacia áreas que no son viables, lo cual tiene un impacto en deforestación, erosión y alteraciones sobre los microclimas y biodiversidad.

La concentración de la tierra en pocas manos en Guatemala, es una de las más altas del mundo. MINUGUA en su informe de Julio 2002 a Junio 2003, indica: *"Guatemala es un país mayoritariamente rural. A lo largo de la historia, uno de los problemas sociales más importantes en el ámbito estructural ha sido el de la tenencia y producción de la tierra. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano del año 2002 del PNUD, en los últimos 20 años la concentración de la tierra continuó siendo muy elevada. El 94.1% de las explotaciones menores (microfincas y fincas subfamiliares) suma el 18.6% de la tierra, mientras que el 1.5% de las explotaciones mayores (con más de una caballería) suma el 62.5% de la superficie en fincas. Esta injusta y desigual distribución del recursos más valioso del país, constituyó, uno de los desencadenantes del conflicto armado interno, y en los últimos años, ha sido ampliamente discutido, y sus actores, han planteado sus demandas y soluciones"*²⁵.

²³ El Periódico. Sylvia Gereda Valenzuela "En donde estamos parados". Julio 2005 Con base información PNUD 2005, Guatemala ocupa el lugar más bajo en Centro América. El primero lugar en el ámbito mundial lo tiene Noruega, el último lugar lo tienen Níger.

²⁴ López Rivera, Oscar A. "Análisis de los programas de gobierno de los partidos políticos ante la pobreza". FLACSO Guatemala. 2007

²⁵ MINUGUA. Décimo Cuarto Informe 2002 – 2003. Párrafo 51.

Por su parte Plataforma Agraria, identifica *“que la situación de conflictividad por la tierra es uno de los problemas que afectan especialmente a los pueblos indígenas en Guatemala que se deriva de las consecuencias del conflicto armado, en especial el efecto de las operaciones de tierra arrasada, la situación económica en el sector, la crisis cafetalera, la falta de reconocimiento de las tierras indígenas, y la falta de un sistema catastral que reconozca el territorio ancestral y permita proteger las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas”*²⁶.

La estructura agraria lati-minifundista agro exportadora de productos primarios carece de mecanismos para reducir la dramática situación de pobreza rural, no garantiza los derechos económicos, sociales y culturales de las mayorías y niega opciones de empleo y desarrollo social para la mayor parte de habitantes.

La relación desfavorable de los campesinos con el mercado laboral, genera efectos sobre el ecosistema y su calidad de vida. Sobre utilizan los recursos naturales, sobrepasando la capacidad y sostenibilidad de los ecosistemas. El fenómeno migratorio especialmente de la mano de obra masculina, se da en dos dimensiones, a) interna, migración estacional y b) permanente principalmente hacia los Estados Unidos. Uno de los efectos de la migración, es que las mujeres han asumido la jefatura del hogar, transformando de raíz las estructuras patriarcales que caracterizaban los hogares rurales guatemaltecos. La ausencia de una figura paterna lleva a problemas entre los menores de edad que quedan abandonados en el país. La emigración lleva a la desintegración del hogar, especialmente cuando el varón consigue otra pareja en los Estados Unidos. Las mujeres, bajo el control de los familiares del marido quedan convertidas en *viudas blancas*, abandonadas pero incapaces de reconstruir sus vidas. En muchos casos, el abandono financiero del núcleo familiar por el varón con nueva pareja en el exterior lleva a los hijos al trabajo infantil.

Las familias campesinas y rurales utilizan entre la mitad y tres cuartas partes de su ingreso en la compra de alimentos quedando muy poco para satisfacer sus demás necesidades.

La desnutrición afecta el desarrollo mental y físico de la población infantil. La Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002 (ENSMI) reporta que 49.3% de los niños menores de cinco años sufre de desnutrición crónica (talla para edad) y el 22.7% de menores de cinco años, de desnutrición global (peso para la edad).

La población en situación de pobreza, es la más vulnerable a padecer los efectos de los fenómenos naturales, por ejemplo el impacto del huracán Mitch en 1998, de la tormenta tropical Stan en el 2005 y Agatha en 2010, se acentuó sobre población cuyas viviendas y sembradíos estaban asentados en terrenos poco propicios, como laderas escarpadas, o por el hecho que la calidad de sus viviendas era realmente precaria.

Otra relación entre pobreza, salud y daño ecológico se produce por la contaminación de fuentes de agua debido a la carencia de sistemas de drenajes y plantas de tratamiento de agua residuales. El 5.7% de hogares rurales y el 65.3% de hogares urbanos están conectados a una red de esta naturaleza (Censos Nacionales 1994 y 2002). Por otro lado la industria y agroindustria poco regulada contribuye a agravar más la situación mencionada.

Puede afirmarse que la deficiencia o carencia de educación es una de las causas de la pobreza. Pero también la pobreza es a su vez una causa de deficiencia educativa.

²⁶ Plataforma Agraria. Abriendo Brecha. Marzo 2003. Página 10

Cuatro de cada diez pobres son analfabetos, proporción que aumenta a cinco de cada diez en el área rural. En contraste, entre los no pobres, la proporción de quienes no saben leer ni escribir disminuye, a menos de uno de cada cinco. Tan significativo es el peso de la escolaridad, que el ingreso de un individuo que finalizó el sexto grado de primaria es, en promedio, un 79% mayor del que obtiene una persona que no finalizó la educación elemental.

El 13.5% de los guatemaltecos y guatemaltecas comprendidos entre los siete y los catorce años forman parte de la Población Económicamente Activa (PEA). El trabajo infantil se extiende a una amplia porción del territorio nacional. Esto tiene consecuencias dramáticas, por la pérdida de años de educación, e implica que los menores que trabajan, recibirán un 20% menos de ingresos durante su vida adulta. A la vez, se verán limitados a ingresar exitosamente al mercado de trabajo cada vez más exigente en capacidades, desarrollo de habilidades y conocimientos. Cuando un niño completa diez o más años de estudios principalmente a nivel secundario, se traduce en un 80 % de probabilidades de no caer en pobreza.

En Guatemala cuatro de cada diez personas, especialmente en el área rural no tienen acceso a los servicios de salud, lo cual los pone en una situación de riesgo y alta vulnerabilidad. La tasa de mortalidad de la niñez (menores de cinco años por mil nacidos vivos), al 2002 se estimó en 59. En el caso de la mortalidad infantil (menores de 1 año por mil nacidos vivos), ascendió a 44. La mortalidad materna (por 100,000 nacidos vivos) en el año 2000 fue de 153.

Guatemala, enfrenta una serie de retos y rezagos acumulados a lo largo de su historia. Las raíces de la pobreza y exclusión, provienen de tres factores:

1. Un modelo económico concentrador de riqueza, vulnerable a los cambios en los mercados mundiales: la estructura de exportaciones esta basada en pocos productos agrícolas, con escaso valor agregado nacional y sin ninguna posibilidad de influencia en los mercados internacionales.
2. La debilidad del Estado democrático de derecho: En su historia, Guatemala se ha caracterizado por ser un Estado, ilegítimo, autoritario y dictatorial. A partir de 1986, se han instaurado regímenes civiles, producto de consultas electorales, pero en su mayoría, no han podido emprender reformas fiscales, que permitan disponer de recursos para invertir en los temas prioritarios con mayor determinación. En las últimas décadas, marcadas por el conflicto armado interno, se agudizó la fragmentación social y la cultura de la violencia. Los Acuerdos de Paz, marcan un cambio significativo, ya que orientan la agenda de país, hacia temas prioritarios, los cuales, aun siguen vigentes y demandan acciones y compromisos concretos.
3. El sistema cultural discriminatorio contra las mujeres y los pueblos indígenas: El racismo la discriminación, la no valoración de niños y adultos mayores, son la expresión política, económica y cultural de un patrón de exclusión, donde ha prevalecido un modelo monocultural ladino machista.

En Guatemala, las economías rurales son extremadamente desiguales y de gran complejidad, lo que se evidencia en:

- a) Distintas regiones frecuentemente contiguas presentan muy diferentes condiciones de producción, potencialidades y limitaciones.*
- b) Las escasas inversiones públicas en el interior han producido un territorio donde las condiciones básicas para el despegue productivo, difieren sustancialmente de una región a otra, generándose asimetrías para el desarrollo.*
- c) Las profundas carencias en la educación a todos los niveles han determinado que la disponibilidad de recursos humanos para la diversificación productiva sean escasos y concentrados en las áreas de mayor desarrollo.*
- d) El enfrentamiento armado interno no revistió la misma intensidad en todo el territorio. Tampoco la contra insurgencia fue homogénea. En algunas áreas, prevaleció la represión selectiva, en otras la tierra arrasada²⁷.*

Mientras persista esa desigualdad y discriminación hacia los pueblos indígenas y las mujeres, así como la negación del respeto y ejercicio pleno de sus derechos sociales, económicos y culturales, no habrá condiciones reales que permitan el desarrollo humano integral de la mayoría de la población de Guatemala.

En resumen, la pobreza en Guatemala, es extensa y profunda, tiene rostro de mujer, es indígena y es rural. Por tanto es de primordial importancia analizar a fondo, la formulación de “políticas públicas” enfocadas en promover el desarrollo rural integral.

En el siguiente capítulo se aborda el tema de las Políticas Públicas y su relación con el concepto de desarrollo.

²⁷ MINUGUA 2002. El Debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala. Páginas 7 y 8

Capítulo 2

Consideraciones Teórico – Metodológicas sobre políticas públicas, Sociología Rural y el concepto de Desarrollo

2.1 Políticas Públicas: Definición y Método de Análisis

Las Políticas Públicas según Pallavicini, pueden definirse así: *“la política pública es propositiva, es un comportamiento orientado para el logro de ciertos objetivos. Es un conjunto de acciones, más que decisiones aisladas, ejecutadas por oficiales gubernamentales. Es lo que los gobiernos hacen para resolver problemas públicos”*²⁸.

En este contexto, la Política Pública puede ser positiva o negativa:

- *Positiva: cuando el gobierno toma acciones para atender un problema particular*
- *Negativa: cuando el gobierno decide no actuar en un área*

Por otro lado la Política Pública puede decirse que está basada en la ley y es vertical

Para el estudio de políticas pública se pueden encontrar los siguientes enfoques básicos:

- a) Explicaciones centradas en la sociedad: las actividades del Estado y las élites políticas son entendidas como variables dependientes. Las elecciones de políticas y el comportamiento de las élites pueden ser explicadas a partir del análisis de clase y formación de grupos en la sociedad. Sus enfoques son: análisis de clases, pluralismo y public choice (elección racional).
- b) Explicaciones centradas en el Estado: su principal unidad de análisis es el tomador de decisión o la organización responsable de la política pública. Restricciones provenientes del contexto social, son consideradas menos poderosas para explicar lo que los formuladores de políticas pueden o no pueden hacer. Consideran que el cambio de políticas públicas puede ser mejor explicado centrándose primero en la percepción y la interacción de los tomadores de decisiones en determinados contextos organizacionales en el gobierno. Sus enfoques son: institucionalista y teoría de sistemas

Contexto del proceso de políticas públicas:

El contexto dentro del cual el proceso de formación de políticas públicas toma lugar, es crucial para entender por qué ciertas políticas prevalecen sobre otras.

- Contexto histórico: Políticas pasadas son un elemento importante para entender los cambios de política
- Factores ambientales: Una lección importante de la teoría de sistemas es que la formación de políticas no se puede entender sin comprender el ambiente en el cual se da el proceso. Del ambiente vienen las demandas, apoyos y restricciones
- Cultura política: Consiste en un conjunto de valores y creencias compartidas, relacionadas a la naturaleza y ejercicio del poder y los propósitos para los cuales es empleado
- Opinión pública: Se refiere a la expresión de pensamientos sobre problemas políticos de actualidad. La cultura política influye la opinión pública y la moldea en problemas particulares.

²⁸ Pallavicini, Violeta. Políticas públicas. Marco conceptual. Universidad de Costa Rica. 2004. Páginas 1-14

- El sistema económico y social
- Contexto institucional: Conjunto de instituciones que conforman el sistema político

Proceso de formación de políticas públicas:

El contenido de la política pública puede producir variaciones en la formación de la misma. Se pueden identificar un conjunto de actividades por medio de las cuales las políticas públicas son formadas:

Etapas del proceso:

- Formación de la agenda del decisor político
- Formulación de la política
- Ejecución de la política
- Evaluación de la política

Lo que implica la política pública:

- Son acciones orientadas a metas y objetivos particulares
- Un patrón de acciones oficiales gubernamentales en un lapso de tiempo en lugar de acciones aisladas o discretas
- Surge en respuesta a demandas de una ciudadanía, grupo o personas
- Conlleva una declaración de política en forma de expresión formal, escrita indicando la intención de la unidad de gobierno, respecto a un problema, metas, objetivos, indicadores de logros para atender el problema
- Conlleva resultados, puede tomar forma positiva o negativa, está basada en ley, reglamento o norma aprobada por una unidad del gobierno

Ejemplo de los componentes de una política pública:

- | | |
|----------------------------|--|
| - La política o meta: | mayor seguridad pública |
| - Declaración de política: | una nueva ley, reglamento o norma |
| - Resultado: | más convictos en la cárcel |
| - Logro: | tasa de criminalidad menor. Se logra mayor seguridad pública |

Categorías de política públicas:

- Sustantivas: Implantación de programas de obra física, social económica, etc.
- Procesal: Procedimientos sobre como se hará algo y quien lo hará; reglamentos procedimientos, normas.
- Regulatoria o reglamentaria: Impone limitaciones o restricciones a grupos; reglamentos ambientales, regulaciones para protección al consumidor
- Auto regulatoria: Establece criterios para que un grupo se autoregule.
- Distributivas: asignar recursos para unos grupos en particular. Ejemplo, subsidios agrícolas
- Redistributivas: transfiere recursos de unos grupos a otros

Como se puede observar, la formulación de políticas públicas no es nada fácil, se trata de un procedimiento realmente complicado. Carlos Ruiz Sánchez en su Manual para la elaboración de políticas públicas estipula seis pasos:

- i. Identificar y definir los problemas
- ii. Percibir la problemática actual o futura
- iii. Seleccionar las soluciones

- iv. Establecer objetivos y metas
- v. Seleccionar los medios
- vi. Implementarla

“Todos los pasos son indispensables, desde luego, si logramos identificar el problema lo tenemos 50% resuelto. Hay que establecer claramente a quién afecta, en dónde se presenta y cuánto miden las alteraciones que provocan el problema. Para ello implica el análisis tanto de la coyuntura como de los aspectos sociales y políticos en el lugar que se quiera implementar la política, ya que la mayoría de las veces la ideología – política del gobierno impide la realización del objetivo planteado.

Cuando se analiza la solución a un problema para el cual se crea una política pública es conveniente analizar los siguientes elementos:

- *Respaldo ideológico – político*
- *Valoración de los criterios políticos*
- *Valoración de los criterios técnicos*
- *Valoración de los criterios administrativos*

También hay que considerar los recursos con los que podemos contar para la planeación y consecuente implementación de la política pública, tanto tecnológicos como administrativos, organización operativa, gastos, etc. De igual manera se debe ser cuidadoso al planear la política pública, ya que se debe tener en cuenta la opinión de la sociedad (o de la parte de ella) en donde se aplicarán las acciones, los técnicos y políticos pueden tener una visión muy buena sobre una idea, pero a las personas “afectadas”, le puede parecer perjudicial. La función más importante de la deliberación pública y la elaboración de políticas es la definición de normas que determinan cuando deberán considerarse ciertas condiciones como problemas de política. La solución de los problemas puede tener diversas caras, diversas formas de solución y no solo una, por tanto se debe considerar la mayor parte de ellas e ir analizando cada una para seleccionar las más viables”²⁹.

Giandomenico Majone, en su obra: Argumentación y persuasión en la formulación de políticas, confirma lo anterior, diciendo: “Las decisiones importantes de políticas públicas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de política. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzga por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas”³⁰.

En Guatemala, las políticas públicas son muy poco efectivas en materia de desarrollo rural, seguridad ciudadana, combate a la pobreza, generación de empleo, etc., los niveles de corrupción y clientelismo político son muy altos. Hay muchas políticas públicas que son diseñadas a las medidas de grupos de presión e interés, dejando a un lado el abordaje de problemas sustantivos que afectan a la sociedad guatemalteca. Es importante hacer un análisis de las políticas públicas vigentes. ¿Cómo hacerlo?

²⁹ Ruiz Sánchez, Carlos. Manual para la elaboración de políticas públicas. México. 1998 Páginas 15-16

³⁰ Majone, Giandomenico. Argumentación y persuasión en la formulación de política. México. 1999 FCE. Pág. 52

Eugene Baradach, identifica los siguientes pasos en el proceso de análisis de políticas públicas:

- *Definición del problema: es el punto de partida para desarrollar el análisis*
- *Obtención de información: útil para fundamentar el análisis*
- *Construcción de alternativas: es necesario identificar las opciones que se tomaran en cuenta en el análisis y consecuentemente la selección de los criterios para ir delimitando el problema a resolver*
- *Proyección de resultados: debe basarse en la realidad, no se debe ser muy idealista, se debe actuar de manera objetiva (que es posible realizar), relacionar los costos con los beneficios que se obtendrán. Un paso crucial, es decidir si el proyecto de política pública es el indicado, es recomendable repetir los pasos del proceso de análisis, para ver nuevas alternativas y opciones*
- *Confrontación de costos: se tiene que aplicar una política pública con el menor costo pero con el máximo beneficio para la sociedad*
- *Decisión: deben seleccionarse las opciones más viables. La toma de decisiones debe estar orientada a beneficiar a la mayoría de la población y no solo a una parte de ella o a la elite gobernante*
- *Cuenta su historia: para tomar una decisión sobre política pública es necesario examinar todas las soluciones posibles antes de establecer la decisión final ya que en la vida social es difícil determinar cual es la mejor solución para un problema debido que hay que considerar diversos factores como: actores que interfieren en el problema y contexto que rodea la situación*³¹

2.2 La Construcción de las Políticas Públicas.

En cualquier sistema político, la construcción de las políticas públicas es un proceso que resulta de las luchas de poder entre los sectores interesados en determinar los contenidos de las mismas, para poder orientarla hacia sus propias necesidades. En este proceso, cada sector depende de sus propias fuerzas, recursos y acceso a los que toman las decisiones para su formulación e implementación. En suma, la formación de políticas públicas es un proceso que implica una *correlación de fuerzas* entre los actores sociales implicados³². El nivel de transparencia es directamente proporcional a las características del régimen político: a mayor democracia y participación, más abiertas serán las acciones de los actores a la hora de definir los contenidos y las características de las políticas públicas³³.

García-Pelayo señala que al contrario de la visión decimonónica, que consideraba al Estado y la Sociedad como sistemas separados, pero interactuantes entre sí, ahora se acepta que ambos sistemas son lo mismo. Fusión que es el resultado de la creciente complejidad de las sociedades actuales y de la necesidad de darles una cierta coherencia en un ámbito dinámico y cambiante. Esto exige, entre otras cosas la reducción de los conflictos sociales (clases, etnias, grupos económicos, regiones) "(...) de una *lucha existencial y global de clases, a una lucha agonal y encapsulada de conflictos limitados y con límites definidos, en donde la agudeza del conflicto se ve disminuida por el acceso real y teóricos a bienes de consumo por parte de la mayoría de la población*"³⁴. En esta modalidad de lucha social,

³¹ Baradach, Eugene. Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. CIDE. México. 1998. Pág.: 6-8

³² Orozco, 1978:107.

³³ García-Pelayo, 1978:17.

³⁴ Orozco, 1978:15.

acotada y reglamentada (aunque muchas veces las reglas sean implícitas e informales) es donde se desarrollan los *grupos de interés*.

Los grupos de interés o de presión (aquí usaremos los términos indistintamente) pueden definirse como: "(...) *conjuntos de individuos particulares, formados en torno de intereses particulares comunes, cuya finalidad esencial consiste en la defensa de ventajas materiales la salvaguarda de valores morales, que influyen, para el efecto, en las políticas públicas*"³⁵.

Estos grupos de interés normalmente representan a grupos integrados alrededor de intereses materiales (grupos económicos) o ideológicos (grupos culturales, políticos o religiosos). Su acción es *corporativa*. Como doctrina, el *corporativismo*, es una concepción doctrinaria que propugna la organización de la colectividad sobre la base de asociaciones representativa de los intereses y de las actividades profesionales (corporaciones). Propone merced a la solidaridad orgánica de los intereses concretos y a las fórmulas de colaboración que de ellos pueden derivarse, la neutralización de los elementos conflictivos que se dan en la colectividad, esto es, la competencia en el plano económico, la lucha de clases en el plano social (derecho de asociación de los factores de la producción) y la diferenciación ideológica en el plano político (libertad de asociación política)³⁶.

Los Grupos de Interés representan el triunfo, entre los movimientos sociales, de las *opciones reformistas*, sobre las opciones *revolucionarias*. Las opciones reformistas aceptan la legitimidad del sistema político existente y aunque no están satisfechos con su funcionamiento, aceptan que el cambio del mismo es sólo posible por medio de acciones graduales, de largo plazo y con el apoyo de mayorías significativas de la población, a la que, en primer lugar, se debe convencer de la necesidad de dichas reformas. En cambio, las opciones revolucionarias consideran que el sistema es perverso e ilegítimo, que debe ser cambiado por todos los medios (inclusive la violencia), y que si la población no está de acuerdo, por el hecho de estar de alguna forma alienada, se le debe forzar a apoyar medidas que van en su propio beneficio, aún si la mayoría de la gente no lo percibe así.

En este sentido, el reformismo y la política de los grupos de interés implican la existencia de un orden legítimo y aceptado, con reglas que aunque no sean compartidas, si son respetadas. Los participantes en estos espacios de decisión, comparten al menos un nivel mínimo de confianza: La confianza en la buena fe de los que participan en estos espacios, y por lo tanto, la aceptación de las reglas, aunque sus resultados no sean favorables en la mayoría de los casos.

El corolario de esta confianza es que cuando los resultados de los procesos de negociación favorezcan a un grupo, el otro, los aceptará y no intentará cambiar los resultados por medios de acciones fuera del escenario de la negociación.

En países latinoamericanos tipo Guatemala, Nicaragua o Paraguay, donde el acceso de la mayoría de la población es parcial (si lo tienen) a los bienes de consumo, esto implica que el modelo de los grupos de interés no es aplicable a la totalidad de la vida social.

Los sectores que por razones históricas y de falta de acceso a los bienes de consumo y las oportunidades sociales, no son capaces de organizarse efectivamente para participar de

³⁵ Ibíd., p. 106.

³⁶ Barba García, 1997:1.

forma autónoma en los espacios de negociación (institucionales o informales) que la sociedad ha organizado para discutir sus problemas y construir sus soluciones. Estas soluciones expresadas como políticas públicas, quedan fuera de estos espacios y por lo tanto, quedan fuera de la posibilidad de incidir efectivamente en los procesos de decisión de la sociedad. Los sectores no organizados tienen dos opciones: retirarse totalmente de un sistema en donde no se les toma en cuenta o tratar de influir en él desde afuera. La segunda opción, que fue la de las organizaciones obreras en la sociedad europea posterior a la revolución industrial, lleva fácilmente a *posturas anti sistémicas*. Es decir, al esfuerzo por construir nuevos espacios de toma de decisiones con reglas diferentes, que tomen en cuenta a los sectores que hasta ese momento están excluidos³⁷.

Muchos temas aparecen, especialmente para los que buscan representar a los sectores marginados, todavía como temas existenciales y globales que exigen cambios estructurales. Es decir, muchos movimientos sociales no aceptan la legitimidad de la democracia liberal o la aceptan como un mal necesario y siguen creyendo que todavía deben buscarse otras alternativas. En estas condiciones, no hay una disposición real a construir soluciones, que en el mejor de los casos, se consideran provisionales, mientras se logra desarrollar las *verdaderas soluciones*, que en el fondo, pasan por la sustitución del sistema.

Las relaciones entre los grupos de interés, en esas condiciones, todavía muestran niveles altos de posibilidades de violencia y problemas graves para la construcción de la confianza. Simplemente, no hay confianza en que la otra parte está dispuesta a respetar las reglas y se teme que si las políticas resultantes de las negociaciones no son las que el adversario espera, este no vacilará en *hacer trampa* y buscar soluciones por otros medios.

Estas eran características que tenían los movimientos sociales latinoamericanos en los años sesenta. La base de los movimientos sociales de los años 60 estaba en la construcción de una determinada visión de sociedad. En este sentido la ideología o una cosmogonía de sociedad, la que a su vez traspasaba los sindicatos, juntas de vecinos, movimientos estudiantiles etc. En resumen en el antiguo movimiento social, el movimiento estaba al servicio de la ideología y con una gran relación con los partidos políticos³⁸.

Por razones históricas y procesos socioeconómicos habidos en el continente, los movimientos sociales con estas características fracasaron y tuvieron de adaptarse a las nuevas condiciones. Como resultado, aparecen nuevos movimientos sociales. En vez de una visión holística del ser humano, se tratan de grupos organizados sobre un tema en específico que los aglutina, tal como puede ser el medioambiente, los derechos humanos, la defensa de alguna minoría etc. No existe una pretensión ideológica detrás. Compiten en términos de influencia para que su tema en particular sea tomado en cuenta por la clase política. En la práctica, los nuevos movimientos se convierten en grupos de presión o interés. Su aparición no significa la desaparición de los movimientos anteriores, pero los mismos pierden presencia e influencia y en muchos aspectos, toman aspectos de los grupos de presión³⁹.

La aparición de grupos de presión (en tanto que colectivos organizados, pero con intereses concretos, que actúan por medios legales, privilegiando el cabildeo sobre otras formas de hacer política) indica la consolidación de democracias liberales. Los movimientos sociales

³⁷ Delich, 2007: 3.

³⁸ INAP, 2009:2

³⁹ Ibíd., 3.

anti sistémicos (como lo fueron las organizaciones obreras en la Europa del siglo XIX) actúan en un medio político en donde la legitimidad del régimen está lejos de estar asegurada, y en donde para muchos sectores, la naturaleza de la política y la posibilidad de construir *utopías políticas* todavía está abierta. En este contexto, las luchas políticas son luchas a muerte entre los defensores de del status quo y aquellos que quieren destruirlo para construir una nueva sociedad, con connotaciones utópicas de todo tipo (que pueden ser revolucionario o un intento de volver a un pasado idealizado).

En Europa la incorporación de la clase obrera al régimen democrático liberal (lo que los marxistas llamaban "*la democracia burguesa*") se debió a la construcción, por parte de los partidos socialdemócratas y los partidos conservadores y liberales más inteligentes, de la construcción del llamado "*Estado de Bienestar*", que permitió asegurar a la mayor parte de la población, condiciones de vida mínimas, empleos bien pagados y acceso a bienes de consumo, bajo la hegemonía de un *Estado Fuerte*. El temor a los partidos comunistas pro-soviéticos y la experiencia que llevo al triunfo de los partidos fascistas en el período entreguerras, así como el fin de los conflictos militares después de la II Guerra Mundial, bajo el paraguas protector de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, así como niveles más altos de seguridad, educación y salud entre los obreros, hicieron posible alcanzar los acuerdos que permitieron construir estos Estados de Bienestar. Aunque ciertos sectores sociales quedaron fuera de estos acuerdos (inmigrantes, algunos grupos campesinos), por ser minoritarios, no representaron una amenaza a la legitimidad del orden político.

En América Latina, las cosas fueron muy distintas: sociedades primario-exportadoras, ante los cambios del entorno económico mundial y la diversificación de sus estructuras sociales, iniciaron políticas de modernización económica, con base en estrategias como la sustitución de importaciones. Estos cambios hicieron inviables las dictaduras patriarcales (tipo "El Señor Presidente") que habían proliferado en América Latinas y dieron lugar a intentos de construir sistemas políticos más incluyentes, que dieron paso a los *populismos* posteriores a la segunda guerra mundial (aunque los primeros de todos, los gobiernos de Cárdenas en México y Vargas en Brasil, se iniciaron en los años treinta).

Los populismos eran movimientos políticos de amplia base social que bajo la dirección de caudillos carismáticos (Perón, Cárdenas, Vargas, Arévalo), reunieron a las incipientes clases obreras urbanas, sectores de clase media y sectores empresariales emergentes, buscaron crear versiones latinoamericanas de los Estados de Bienestar.

Los resultados fueron diversos: desde la construcción de un verdadero estado de bienestar de tipo europeo (Uruguay y en parte, Costa Rica) hasta el colapso del proceso y el inicio de una época de ilegitimidad y conflictos que llevará a una espantosa guerra civil (Guatemala y El Salvador).

En general, los estados populistas sólo incorporaron a formas limitadas de los Estados de Bienestar a sectores obreros urbanos, generalmente trabajadores de las grandes empresas nacionales y a las crecientes huestes de empleados públicos, generalmente de clase media. Sectores campesinos y los pobres urbanos quedaron fuera de estos acuerdos o participaron de forma limitada en los mismos por medio del *clientelismo*.

Ni siquiera el estado de bienestar más exitoso de América Latina (Uruguay) logró los niveles de legitimidad de los estados de bienestar europeos. Bajo el influjo de la Revolución Cubana, y ante la decepción por el carácter aún excluyente de las sociedades latinoamericanas, grupos principalmente de clase media (especialmente, estudiantes) se lanzaron a procesos revolucionarios que buscaban construir sistemas socialistas por medio de la violencia. Los

movimientos sociales de estos años, entraron en dicha lógica. En las sociedades con los mayores niveles de pobreza y exclusión y que además tenían serias deficiencias en cuanto a su legitimidad (Guatemala, El Salvador y Nicaragua) el carácter anti sistémico de los movimientos sociales fue aún más acusado.

Estos movimientos y los grupos guerrilleros que los acompañaban y los influían de diversas formas, terminaron fracasando. Aún la experiencia exitosa nicaragüense terminó derrumbándose en elecciones libres convocadas para cumplir los acuerdos de Esquipulas y para tratar de legitimarse a nivel internacional. Muchos de estos actores aceptaron la democracia liberal como la única forma legítima de representación política. Otros la aceptaron como un mal menor, a falta de otra cosa mejor, ante el derrumbe del llamado Socialismo Real. Los movimientos sociales se convirtieron en grupos de presión o de interés, en la forma señalada anteriormente.

Pero las democracias liberales latinoamericanas siguieron siendo sistemas excluyentes, en donde la lucha política de los grupos de interés dejó fuera a los grupos no-organizados, generalmente los sectores urbanos informales y los cada vez más reducidos grupos campesinos.

Aunque muchos países han logrado crear sistemas de provisión de bienes de consumo a su población más pobre (Costa Rica, Brasil, Chile, en menor grado, México), los que no lo han logrado, enfrentan problemas de legitimidad entre sus poblaciones excluidas y entre sectores de clase media decepcionados por este estado de cosas.

Un caso extremo es Venezuela. Tras los pactos de Punto Fijo y gracias a la renta petrolera, el país parecía tener una democracia liberal consolidada. Pero la persistencia de la exclusión de los pobres urbanos, la deslegitimación del sistema por la corrupción y la consiguiente desintegración de los partidos políticos y la creciente inoperancia de los espacios de toma de decisiones, debido a que los mismos dependían para su concreción de un sistema de partidos políticos en estado de coma, llevaron a que en 1998, en una nueva variante de la coalición populista de un líder carismático, más sectores excluidos y sectores integrados descontentos, llevaran al poder a Hugo Chávez Frías.

Este, tras un primer período de gobierno populista tradicional, se ha hecho más autoritario y se ha inclinado cada vez más a sustituir la democracia liberal venezolana por una variante posmoderna de la dictadura tradicional latinoamericana⁴⁰. Fenómenos similares han ocurrido en Bolivia, Ecuador y Nicaragua, aunque aún no se sabe si los mismos seguirán la senda neo autoritaria de Venezuela.

El tema de la ruina de Punto Fijo en Venezuela lleva a otro tema: el de la relación entre el corporativismo (que es en donde entran los grupos de interés) y los partidos políticos. En el esquema teórico de la democracia liberal, los grupos de presión no deberían existir: Sus demandas particulares deberían ser asumidas por los partidos políticos, que al ganar las elecciones, las convertirían en políticas públicas, tras pasar por el Congreso, que sería el espacio básico para construir las políticas del Estado⁴¹.

⁴⁰ Desde un punto de vista teórico, todavía no se dispone de una caracterización conceptual de los llamados *gobiernos del socialismo del siglo XXI*, a los que se sigue interpretando con las categorías del populismo del siglo XX. Para una visión crítica pero interesante de la experiencia venezolana Cf. En Krause, 2009.

⁴¹ Cf. Orozco y García-Pelayo, 1978.

El reconocimiento de los grupos de interés y de espacios en los que los mismos discuten las políticas públicas (como lo son en Guatemala los Consejos de Desarrollo) son un reconocimiento de que los partidos políticos no son capaces de representar los intereses de todos los sectores organizados (por no hablar de los intereses de los sectores no-organizados). Pero esto crea una crisis de legitimidad: Si el Congreso no representa a todos los sectores, estos espacios corporativistas tendrían la legitimidad que el legislativo no tiene. Pero si el legislativo, que por ser electo por sufragio universal, se supone que representa a toda la población, no es capaz de representar a los no organizados, el espacio de los grupos de presión, en los que estos no están presentes, tendría aún menor legitimidad para los mismos⁴².

En la práctica, espacios corporativos y poder legislativo cancelarían mutuamente la precaria legitimidad. La misma quedaría en el ejecutivo, que tendría, entonces, la función de conciliar los intereses diversos de la sociedad y además, buscar la satisfacción de los intereses de los sectores excluidos y no-organizados⁴³. En la práctica, esta situación es una receta para el fortalecimiento del llamado *hiperpresidencialismo* (que en los hechos, es una nueva versión del papel del caudillo en el estado populista de los cincuenta, en las condiciones de predominio de los medios de comunicación y de la política de la imagen). Es decir, los sistemas de democracia *delegativa*, en que el ocupante del poder ejecutivo recibe la legitimidad absoluta después de cada elección y en la que los demás poderes, de alguna forma, no serían tan importantes. El presidente, así electo, sólo tendría que dar cuenta de sus resultados a sus electores, y se asumiría que para poder realizar bien sus compromisos, no tendría que tener límites, legales o de otro tipo. Este hiperpresidencialismo, aunque característico del llamado *Socialismo del Siglo XXI*, estaría siendo practicado por gobernantes alejados de dicho modelo, como Fujimori de Perú en los noventa, como Uribe en Colombia y como Berlusconi en la Italia actual⁴⁴.

La democracia delegativa sería la versión extrema de un problema de la democracia representativa: La tendencia de los representantes a ignorar a sus representados y a verse a sí mismos como un sector aparte (el concepto de *clase política*). Según O'Donnell, la tendencia en las democracias modernas es la *elitización de la política*. Un reducido grupo de políticos profesionales se alternan en el gobierno, en tanto que la población permanece al margen del ejercicio verdadero del poder estatal.

En la sociedad capitalista, dividida en clases dominantes y dominadas, la elitización favorece a los grupos más encumbrados, dado que le permite manejar el estado a su antojo. La elitización solo es posible si el común de la gente se mantiene en una actitud pasiva respecto de los conflictos políticos y sociales. Este tipo de funcionamiento de la democracia se denomina *democracia delegativa*, dado que los ciudadanos delegan su poder en la elite y se desentienden de la política⁴⁵.

Concepto de elite separado de sus presuntos representados, que se extendería también, en casos extremos, a los representantes de las organizaciones en los espacios corporativos de definición de las políticas públicas, y cuya expresión más llamativa sería la aparición de representantes sectoriales profesionales.

⁴² Herrera, en <http://www.cervantes/servlet/SirveObras/01474063322636384254480/isonomia04/iso14.pdf>

⁴³ Ibíd.

⁴⁴ Sobre Hiperpresidencialismo, Cf. O'Donnell, 1992.

⁴⁵ Pérez Munera, 2007:204 y ss.

Es decir, representantes de intereses sectoriales que actuarían como tales, en todos estos procesos, como representantes de colectivos muchas veces inexistentes o cuyo funcionamiento caudillista, evitaría al presunto representante el tener que rendir cuentas⁴⁶.

El hiperpresidencialismo se presenta a sí mismo como una solución a este problema: a través de la democracia directa, un ejecutivo fuerte sería capaz de romper con esta elitización y de poner el poder *"al servicio del pueblo"*. En la práctica, y según la receta del populismo del los cincuenta, las decisiones pasan de las manos de la elite a las del señor presidente, que se convierte en el representante del pueblo, por medio de mecanismos de la democracia directa, como las consultas populares y la posibilidad de la revocatoria de mandatos⁴⁷.

Tanto el hiperpresidencialismo, como la democracia delegativa son expresiones de otro problema: la debilidad de las instituciones en buena parte de América Latina. Las instituciones son⁴⁸: *"(...) pautas regularizadas de interacción que son conocidas, practicadas y regularmente aceptadas (aunque no necesariamente aprobadas normativamente) por agentes sociales que mantienen las expectativa de seguir interactuando conforme a las reglas y normas -formales e informales- que rigen esas pautas. A veces, pero no necesariamente, las instituciones llegan a ser organizaciones formales: se materializan en edificios, sellos, rituales y cargos que autorizan a quienes los ocupan a hablar 'en nombre de' las organizaciones."* Estas pautas regularizadas tienen una ventaja fundamental: hacen previsible la acción política, independientemente de los actores y sus biografías particulares.

Donde las instituciones son débiles, la acción política pasa a ser un juego de personalidades. Y las decisiones y su aplicación pasan a depender de las personalidades de sus actores y de sus intereses. Dependencia que hacen imposible la previsibilidad de los procesos a largo plazo (pues si las circunstancias cambian, los actores pueden decir que les conviene cambiar de opinión e ignorar sus compromisos).

Parte importante de la existencia de instituciones es la existencia de *reglas de juego* (leyes, normas, acuerdos) que todos los actores están en disposición de respetar y que también agregan previsibilidad a la vida social. Donde estas reglas no se respetan, los actores sociales quedan libres de hacer lo que quieran. En tal caso, solo el uso de la fuerza o la amenaza de su uso pueden garantizar que los actores cumplan sus compromisos. Pero en esta situación, se deja el campo de la política y se entra al campo de la guerra.

Los espacios corporativos son un esfuerzo por superar los efectos de la debilidad institucional y el irrespeto a las reglas de juego. Pero sufren de las mismas condiciones que han llevado a la debilidad de las instituciones y a la inobservancia de las reglas. Simplemente, los grupos de presión y sus representantes pueden estar tentados a irrespetar las reglas y a buscar sus objetivos por otros medios (violencia, chantaje, hipocresía). La misma debilidad que impide el funcionamiento de las instituciones y el incumplimiento de las reglas puede llevar al fracaso de estos espacios.

⁴⁶ Un ejemplo de esto sería la representación de muchos sindicatos en espacios de discusión en Guatemala.

⁴⁷ Para el funcionamiento de estos mecanismos en Venezuela, cf. En Krause, 2009.

⁴⁸ O'Donnell, 1992:2.

2.3 Las Políticas Públicas en Guatemala: Marco de Análisis

Para lograr cambios significativos en el país, se necesita que los sectores sociales (con énfasis en las organizaciones indígenas - campesinas) y políticos, articulen esfuerzo, para diseñar conjuntamente un proyecto de nación, donde se cumpla fehacientemente con la Constitución Política y los Acuerdos de Paz.

Estos sectores, que demandan cambios y que piden justicia social e igualdad de condiciones, deben tomar el poder político, empezando por el Organismo Legislativo y los gobiernos locales. Ya que de lo contrario, desde afuera de estos espacios, "haciendo incidencia política", no van a lograr mayores avances.

Una estrategia inicial, debe ser enfocarse en ocupar las "sillas" que le corresponden a la sociedad civil dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo en todos sus niveles, desde los COCODES (Consejos Comunes de Desarrollo) hasta el CONADUR (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural).

Una pregunta a formular es: ¿cuál es el grado de participación en los COCODES, COMUNES, CODEDES de miembros de las organizaciones de base de instancias como Plataforma agraria, CONIC, CNOC y otras?

Sin lugar a dudas, se puede afirmar que la participación es baja y por lo tanto sin mayor influencia para orientar la agenda de discusión y las decisiones que se toman, ya que no consideran al Sistema de Consejos de Desarrollo como un espacio estratégico. Los sectores de sociedad civil que integran todo el Sistema de Consejos de Desarrollo, empezando por el CONADUR, debería actuar de forma articulada y coordinada, de manera tal que cumplieran con la función que la Constitución Política les asigna.

Este es un espacio estratégico, donde se pueden promover cambios, amparados en las políticas públicas que promueven la descentralización, el fortalecimiento de los gobiernos locales y la participación de la sociedad civil. Guatemala demanda un nuevo modelo de gestión pública. Este puede surgir desde la plataforma de los Consejos Departamentales de Desarrollo⁴⁹.

La ocupación de estos espacios debe darse de una forma estratégica, ubicando personas que tengan los conocimientos necesarios y dispongan del tiempo (o tengan el apoyo económico para que puedan dedicarse a ello).

En este sentido, estos integrantes, deben articular una agenda de trabajo para que en esa medida puedan promover los cambios que se demandan, en el marco de propuestas estratégicas de desarrollo.

El Consejo Nacional de Desarrollo ya está habilitado. Esta instancia debe trabajar en las atribuciones que le designa la Constitución Política en el artículo 225, donde se establece que el CONADUR, tendrá a su cargo a) la organización y coordinación de la administración pública; b) la formulación de políticas de desarrollo urbano y rural; c) la formulación de política, de ordenamiento territorial.

⁴⁹

Los 22 CODEDES, anualmente administran más de un mil ochocientos millones de quetzales.

Las limitantes que enfrentó el trabajo realizado por la Mesa de Diálogo y Participación para el Desarrollo Rural Integral, durante el periodo 2004 – 2006, (se estanco en la discusión de los temas sustantivos), es un importante ejemplo a estudiar. Esta experiencia enseña que la responsabilidad de continuar con la discusión de los temas sustantivos y dar seguimiento a la implementación de la Política de Desarrollo Rural Integral, debe ser por parte del CONADUR, sobre una amplia base de consulta con los diversos sectores que integran la sociedad guatemalteca.

Las políticas públicas⁵⁰ son la disciplina de la ciencia política que tiene por estudio la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad, aunque en su diseño e implementación técnica confluyen otras disciplinas como el derecho, la economía, la sociología e incluso la ingeniería y psicología. La pregunta central de las políticas públicas es: *¿qué producen quienes nos gobiernan, para lograr qué resultados, a través de qué medios?*

Para nadie es un secreto que las políticas públicas (PP) juegan un rol fundamental en el desarrollo económico de una nación. En este sentido, el Estado es el encargado de velar por el diseño y administración de políticas que proporcionen estabilidad económica y permita la vinculación del sector privado con el gobierno. Se puede afirmar entonces que una de las funciones del Estado es la producción idónea de políticas públicas con calidad, idoneidad y oportunidad. Para que esto se lleve a cabo se necesitan reglas de juego claras y que sean cumplidas, lo que además, implica, que los compromisos adoptados por los encargados de la política pública sean creíbles⁵¹.

En un estado de derecho, las políticas públicas deben ser la traducción de las leyes de una determinada materia regulación, educación, desarrollo social, salud, seguridad pública, infraestructura, comunicaciones, energía, agricultura, etc. Éstas deben buscar el logro de los objetivos planteados en el documento de política pública.

Las principales áreas de análisis de las políticas públicas son:

1. El desarrollo social
2. La economía, la infraestructura y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, del desarrollo social, de la salud y de la seguridad pública, entre otras.
3. Los planes de desarrollos anuales, quinquenales, etc.
4. Los presupuestos anuales de los estados y las administraciones autonómicas y municipales
5. La administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones
6. Los tratados internacionales y las declaraciones de principios de los estados individuales o unidos en agrupaciones regionales: Naciones Unidas, América Latina, Unión Europea, etc., con énfasis en la cohesión social y la gobernabilidad para desarrollos integrales o totales.

La Constitución Política de la República de Guatemala es el marco que define las garantías que otorga el Estado para el bienestar ciudadano. Desde ese ámbito, las políticas públicas son el instrumento que traducen los objetivos constitucionales que permitan el desarrollo, el crecimiento y competitividad nacional e internacional.

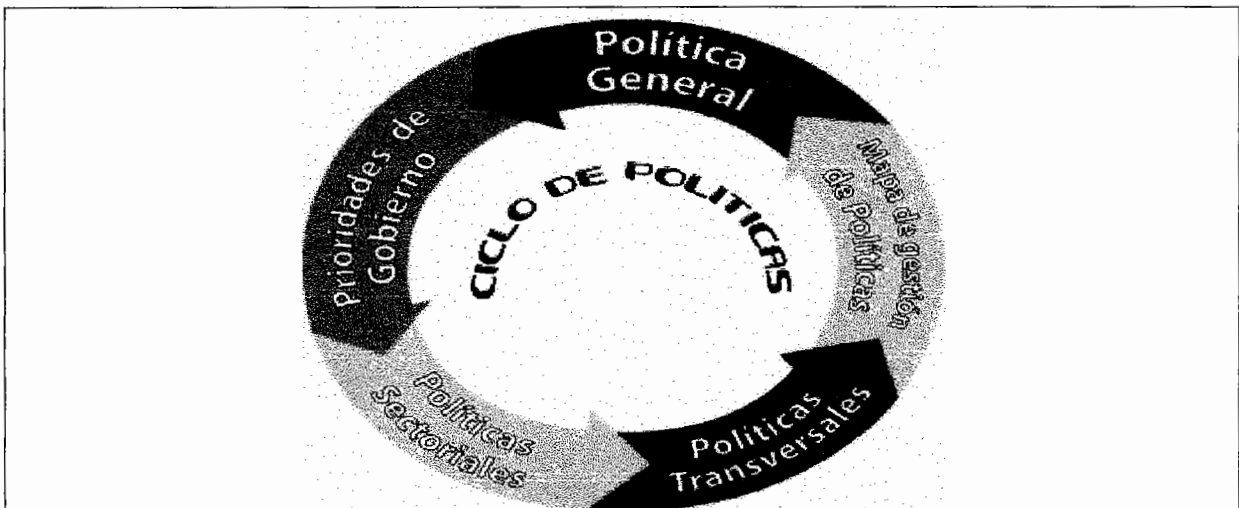
⁵⁰ Cf. En http://es.wikipedia.org/wiki/Categoría:Sociología_política.

⁵¹ Cf. En <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ve/ds-pp.htm>

En ese marco⁵², el Gobierno define la política general que orienta y sirve de referencia a los Ministerios y Secretarías de Estado, quienes implementan y ejecutan políticas sectoriales, transversales e institucionales que tendrán coherencia y articulación con las políticas territoriales y municipales en los distintos niveles gubernamentales.

La organización de las políticas, según este esquema es el siguiente:

Gráfica 1. Esquema del Ciclo de las Políticas Públicas en Guatemala.



Fuente: <http://www.SEGEPLAN.gob.gt/>

Por mandato legal le corresponde a SEGEPLAN las funciones de seguimiento y evaluación de dichas políticas y apoyar los sistemas de coordinación de manera que cada sector mantenga coherencia con la política general del Gobierno.

Las políticas públicas vigentes corresponden a procesos construidos en periodos gubernamentales pasados. Cada etapa gubernamental ha incorporado orientaciones que sirven de marco para las dinámicas actuales. Desde esa dimensión el Plan General de Gobierno 2008-2012 da continuidad a dichos procesos y los complementa desde su propia visión, como parte de los objetivos establecidos en el programa de gobierno de la Administración de Álvaro Colom Caballeros. En este contexto, la política general del presente gobierno según lo establece el plan, se orienta a la generación de escenarios capaces de dotar de legitimidad la demanda ciudadana y la auditoría social, como marco para fortalecer el Estado de derecho y la democracia participativa.

En ese sentido el desarrollo rural, entonces, es una prioridad nacional. Los mayores niveles de exclusión social y pobreza, se concentran en el área rural de Guatemala, afectando primordialmente a la población indígena y campesina, especialmente a la niñez y la mujer. *"En el área rural, vive el 54% de la población nacional, de la cual el 50% es población indígena"*⁵³.

⁵² Cf. En <http://www.SEGEPLAN.gob.gt/index.php3>

⁵³ PNUD, 2005, Anexo Estadístico. Páginas 325 a 334

2.4 Sociología Rural en América Latina:⁵⁴

Fundamenta su objetivo de estudio en definición dicotómica de las relaciones sociales: lo rural versus lo urbano.

Dos conceptos polares, aparentemente evidentes pero imprecisos. En el discurso de la sociología rural el concepto de ruralidad ha estado asociado a tres fenómenos interrelacionados: una baja densidad demográfica, el predominio de la agricultura en la estructura productiva de una localidad o región y unos rasgos culturales (valores, creencias y conductas) diferentes de los que caracterizan a los habitantes de las grandes ciudades. No existe sin embargo, un completo consenso entre los académicos. A lo largo del tiempo, diferentes autores han enfatizado uno u otro aspecto, o incluido en su definición varios de ellos.

Desde el punto de vista operacional (por ejemplo de medición), tampoco existe consenso. No contamos con ningún estándar internacional para esta dicotomía. En algunos censos nacionales, el tamaño de los centros poblados o la densidad de población por kilómetro cuadrado son los dos criterios para la definición. Los censos nacionales suelen adoptar diferentes umbrales de tamaño poblacional o de densidad demográfica a fin de adecuar el concepto a sus características demográficas y político – administrativas específicas.

Mientras tanto, otras definiciones operativas de ruralidad enfatizan el predominio de las actividades primarias (principalmente agrícolas) en la base económica de determinados territorios. Pero, ¿Qué ocurre cuando en un territorio supuestamente rural la mayoría de los empleos o los ingresos agrícolas de la población provienen de actividades no agrícolas?

La dicotomía rural – urbana, está basada en una simplificación. Voh Thünen describió hace tiempo: “el uso del espacio tiende a intensificarse a medida que nos aproximamos a los grandes centros poblados. Lo que por supuesto depende de múltiples factores, como la dotación de infraestructura del territorio, los patrones históricos de asentamientos de la población, y el acceso de las unidades productivas y los hogares a los servicios productivos y de consumo.

La ruralidad latinoamericana presenta procesos de cambio estructural, por una parte cambios entre población y territorio (el surgimiento de zonas periurbanas, a lo largo de corredores entre dos o más ciudades, la formación de ciudades dormitorio, la ocupación de industrias de espacios anteriormente agrícolas, mas incremento de la vialidad y el transporte entre las zonas urbanas y rurales).

Por otra parte un proceso de des-agrarización creciente, es decir, la pérdida de peso de las actividades agrícolas en la base económica de muchos territorios subnacionales, con manifestaciones a nivel de los hogares en el empleo rural y los ingresos rurales no – agrícolas.

¿Qué impactos tienen estos cambios en diferentes ruralidades? Lo importante es identificar a qué tipo de ruralidad nos estamos refiriendo, y cuál es su estadio en determinadas vías de transformación.

⁵⁴ Insua Luis, Edelmira Pérez Correa. Nuevas ruralidades y viejos campesinismos. Agenda para una nueva sociología rural. Cuadernos de desarrollo rural. Universidad Javeriana Colombia. 2007.

La dicotomía o continuo rural – urbano es sólo una distinción analítica, pero no sustantiva. Por lo que es necesario repensar la disciplina.

Para repensar esta disciplina es conveniente hacer una revisión de los aportes de destacados pensadores de la economía política clásica. Por ejemplo Marx en sus análisis destaca las asimetrías en el poder, y la desigualdad de acceso de los diferentes estratos de la población a los recursos económicos. Enfatiza los efectos de las desigualdades sociales sobre los conflictos distributivos, sus manifestaciones en los procesos de reestructuración económica y política, la tensión entre los avances tecnológicos y las relaciones sociales, y la importancia de la acción colectiva para resolver dichas tensiones.

De las teorías de Marx se puede descartar la doctrina de las inexorables “leyes de movimiento” de la sociedad, que se apoyan tanto en una extrapolación de evolucionismo biológico de Darwin.

Esas leyes en realidad son “profecías” ya que no especifican las condiciones para su cumplimiento. Foucault, sostiene que las sociedades cambian a través de una serie de luchas de poder, pero no existe ninguna trayectoria predeterminada ni predecible en estos procesos.

Según la teoría, una serie de condiciones afectan las posibilidades de acciones colectivas exitosas: el tamaño de grupo, la existencia de una masa crítica de agentes comprometidos con un proyecto, el logro de compromisos ideológicos, el capital humano de los actores participantes, el tipo de organización y la implementación de sistemas de premios y castigos por el colectivo.

Por ejemplo, la identidad campesina puede tenerlos como elemento integrador, un territorio en común, la etnicidad (asociada con el lenguaje), la ocupación, la religión, la clase social, el género. Dependiendo de cuáles son los principales puntos de quiebre en la estructura social de una sociedad, estas diferencias generarán o no identidades colectivas y alianzas entre diferentes estratos y categorías sociales.

Los actores sociales se construyen a sí mismos múltiples lealtades e identidades y las manejan como más convenga de acuerdo a las circunstancias.

La Sociología Rural, se ha interesado en los movimientos sociales, cuyos actores deciden implementar formas de acción colectiva, con algún grado de organización y con estabilidad en el tiempo. Uno de los méritos de la literatura teórica sobre los nuevos movimientos sociales es que amplía la comprensión sobre la acción colectiva, al enfatizar el poder explicativo de las ideologías y de los cambios en el entorno político para superar los dilemas de la acción colectiva. Los movimientos de protesta se articulan alrededor de una ideología, el mito del retorno a un orden más justo e igualitario en el pasado o la utopía de su posible creación en el futuro.

La Sociología Rural, se interesa por el análisis territorial: físico - natural, cultural, económico, político. Se interesa por construir diferentes escalas espaciales: las unidades de suelo en un sistema de cultivo, la superficie total de las fincas, el territorio de una economía regional, etc.).

Adicionalmente, según los objetivos de política de los estados nacionales es posible encontrar diferentes criterios operativos para delimitar territorios subnacionales: físico – naturales (una cuenca hidrográfica, áreas ambientalmente protegidas, el espacio físico de los ecosistemas y agro ecosistemas) o a nivel de gobierno político – territoriales (el departamento, el municipio, etc.).

El territorio, además de una categoría analítica u operativa, es también una construcción social, según la perspectiva normativa o cognitiva de quienes en él habitan y de sus poblaciones vecinas.

El territorio es más que un espacio físico, es un conjunto de relaciones sociales que da origen, y a la vez expresa una identidad y un destino común, compartido por múltiples agentes públicos y privados.

Como construcción social generalmente está vinculado al diseño e implementación de proyectos comunes desde la base, por los propios actores sociales.

En Latinoamérica, las diferencias territoriales locales, son el resultado de combinaciones de factores físico – naturales y sociales. En otras palabras no existe una ruralidad sino múltiples.

La heterogeneidad rural depende de los criterios de análisis del investigador:

- Físico – naturales (ecosistemas y recursos naturales)
- Localización espacial
- Sistemas productivos y relaciones de mercado
- Recursos culturales y étnicos (valores y patrimonio histórico)
- Político institucionales

Existe una compleja relación entre los recursos naturales, tecnología y las relaciones sociales. En el marco de los procesos de globalización y de las políticas de apertura generalizada a los mercados globales, no sólo los países o sus empresas compiten sino también los territorios subnacionales; por lo que las ventajas y desventajas de las diferentes territorios deben formar parte de la explicación.

La dotación de infraestructura vial y de comunicaciones facilita el acceso a los mercados de productos, a los servicios, y a los centros de poder público. La dotación de infraestructura y servicios facilita la concentración espacial de una población anteriormente dispersa, lo que genera economías de escala para la prestación de mayores servicios a la población. En zonas rurales anteriormente apartadas, el creciente acceso a las tecnologías de información y comunicación (TIC) de territorios aislados desde otro punto de vista, actualmente hace posible su vinculación a todo tipo de redes globales.

Por otro lado, los procesos globales y las políticas nacionales, no afectan de la misma manera a los territorios subnacionales.

Debido a su heterogeneidad de condiciones, y a diferencias históricas, culturales y políticas relativamente autónomas, estos macro procesos tienen efectos diferenciados a escala local, por lo que suscitan diversidad de respuestas de parte de los actores locales.

Dependiendo de sus ventajas comparativas iniciales y de la creación de nuevas ventajas competitivas algunos territorios logran incrementar su competitividad territorial mientras otros la pierden, lo que genera procesos de diferenciación territorial.

A medida que se incrementa el poder de compra rural, los patrones de consumo de la población rural gradualmente se orientan hacia los productos y servicios urbanos. En esa misma medida, ceden las barreras de protección generadas por las fallas de mercados rurales. A fin de competir, las actividades rurales de transformación, tiene que modernizarse o desaparecen.

Esto genera dos efectos:

- A medida que la producción no – agrícola se orienta hacia los consumidores urbanos, la población rural tiende a convertirse en multiespacial (entre el campo y la ciudad), dependiendo cada vez más de los mercados de trabajo, de las remesas de dinero, del comercio y de las redes sociales urbanas.
- Sólo las actividades rurales que cuentan con ventajas comparativas vis-a-vis las urbanas logran sobrevivir.

Por el contrario, a medida que avanza la urbanización, los mismos factores que generan economías de escala, de proximidad y de aglomeración, también conducen a la congestión urbana, incrementando los costos y agotando los recursos. Lo que genera la expansión de las actividades urbanas hacia sus periferias, frecuentemente entre corredores viales entre centros poblados, a fin de aprovechar la localización de recursos más baratos. Con el tiempo, la expansión urbana también afecta a los espacios rurales de menor densidad demográfica, generando puntos de crecimiento de actividades no agrícolas que se benefician de menores costos laborales y de tierra, agua y energía más baratas.

Los territorios rurales no están definidos sólo por los vínculos con la tierra y con el ambiente natural, sino también por sus vínculos con los centros poblados de diferente tamaño.

En décadas recientes la sociedad rural latinoamericana ha sido transformada como consecuencia de la ampliación y profundización de las relaciones de mercado en el campo, y la integración de la agricultura a la economía mundial.

Retos de la sociología rural latinoamericana en el periodo de la globalización:

- El objeto de estudio de la disciplina debe ser el análisis de los territorios rural – urbano realmente existentes, no una ruralidad en abstracto.
- Superar el empirismo. La necesidad de un mayor vínculo entre la teoría y la investigación.
- Se necesita una guía teórica, la base podría ser una nueva economía política institucional, anclada en la historia y en el territorio.
- Se necesita profundizar en la investigación sobre los nuevos y los viejos procesos, la continuidad y el cambio, en las sociedades latinoamericanas.

2. 5 ¿Qué es la Pobreza?⁵⁵

La pobreza es un fenómeno social, multidimensional en su causalidad. La pobreza es una limitación real para acceder al desarrollo humano, ya que ser pobre implica limitaciones:

- Para vivir una vida larga, saludable y creativa.
- Para mantenerse informados.
- Para tener un nivel de vida decoroso.
- Para asegurar la dignidad y el respeto por uno mismo y por los demás.

En otras palabras ser pobre implica la imposibilidad real de vivir en libertad.

Vivir en pobreza significa carecer de recursos para satisfacer las necesidades básicas, generalmente materiales pero también sociales, culturales y políticas.

La pobreza es más que carencias y privaciones de satisfactores materiales. La pobreza no es estática, es dinámica. La pobreza es un fenómeno intergeneracional, es una condición que se transmite de padres a hijos. A la vez, la pobreza es heterogénea, se vive de forma distinta. Cualquier necesidad humana no satisfecha revela una pobreza humana.

La pobreza es un proceso estructural que se refleja en:

- Vulnerabilidad del modelo económico nacional a las oscilaciones y determinaciones del mercado internacional:
 - Agotamiento del modelo agrario exportador (crisis del café).
 - Dependencia externa para reactivación económica y generación de procesos sociales
- Alta concentración de la riqueza y profunda desigualdad:
 - La riqueza que genera el país no se distribuye equitativamente.
 - Distribución profundamente desigual de los medios de producción (sobre todo alta concentración de la tierra).
- Desarticulación de las políticas públicas e ilegitimidad institucional:
 - No hay una aplicación generalizada de las leyes.
 - Falta de reconocimiento de las instituciones locales.
 - Desconfianza hacia las instituciones.
 - Políticas públicas diseñadas con orientación sectorial, carentes de coordinación y sin el objetivo de promover un proceso sostenido de desarrollo integral.
 - Políticas públicas formuladas burocráticamente sin consulta, no socializadas con los diferentes actores sociales.
 - Preeminencia de políticas económicas monetaristas en detrimento de políticas sociales integrales.
 - Política fiscal incongruente con las necesidades de asignación de la inversión pública.

⁵⁵

López Rivas. FLACSO. Estudios sobre pobreza en Guatemala. 2004.

- Bajos niveles de productividad social debido a:
 - Bajos niveles de calificación laboral.
 - Insuficiente desarrollo tecnológico.
 - Escasa capacidad para las innovaciones (de diseño tecnológico y organizativo).
 - Crecimiento económico insuficiente para reducir la pobreza.
- Desgarraduras económicas y sociales del conflicto armado interno.

La pobreza está relacionada al funcionamiento del sistema socio-económico, político y cultural de la sociedad:

- **Dimensión social:** carencia de oportunidades, acceso a educación, formación profesional, desempleo, migración.
- **Dimensión económica:** escaso acceso a bienes de capital y tierra, falta de capacitación empresarial, incentivos y estímulos a grupos privilegiados económicamente, en contraposición a obstáculos para el desarrollo de la economía campesina, micro y mediana empresa.
- **Dimensión política:** limitado acceso a órganos representativos del Estado, bajos niveles de organización comunal y local, desorganización gremial, falta de pluralismo y tolerancia política, existencia de clima de violencia que paraliza la participación ciudadana.
- **Dimensión cultural:** rupturas en la complementariedad, subsidiaridad, fraternidad y apoyo mutuo en las comunidades, relaciones racistas y discriminatorias que niegan derechos y oportunidades.

La pobreza humana limita las libertades humanas y priva a las personas de su dignidad. La pobreza imposibilita el desarrollo de los sujetos como personas individuales y como seres sociales. La pobreza no permite disminuir la presión existente sobre los recursos naturales.

La pobreza genera efectos psicoafectivos que lesionan la integridad humana (los pobres viven en permanente angustia, pierden la autoestima, viven en inseguridad, en vergüenza y bajo humillaciones).

Se genera una **cultura de pobreza**⁵⁶ que determina comportamientos típicos que perpetúan la pobreza (actitudes de impotencia, pasividad, búsqueda de la caridad).

Los pobres están en posición subordinada respecto de los beneficios económicos, sociales, de las instituciones y el ejercicio de sus derechos, viven en situación de marginación social.

Ser pobre significa tener limitaciones para ejercer plenamente los derechos cívicos, políticos y sociales, establecidos en la Constitución Política de la Republica de Guatemala, en especial:

- El derecho a ejercer el voto (artículo 136), (limita la participación ciudadana)
- El derecho a la alimentación, salud, educación y previsión social (artículos 51, 99 y 100)

⁵⁶ Cf. en Lewis, 1961.

- El derecho a beneficiarse del progreso científico y tecnológico de la nación (artículo 57), debido a la falta de acceso
- El derecho a la educación (artículo 74) y a un ingreso insuficiente para cubrir necesidades de consumo
- El derecho a un trabajo en “*condiciones económicas satisfactorias que garanticen al trabajador y a su familia una existencia digna*”, y que sea equitativo y legalmente remunerado (artículo 102, incisos a y b)

Estos son los derechos fundamentales para el funcionamiento adecuado de la sociedad y que permiten al Estado orientarse a la búsqueda del bien común. La pobreza impide, entonces, hacer efectivos los ideales sobre los que se funda el Estado de Guatemala y dificulta el desarrollo de instituciones democráticas fuertes, eficientes y con alto grado de participación.

2.6 Concepciones del Desarrollo y Desarrollo Rural Integral.

Para definir ¿qué es desarrollo?, se utilizara el material generado por la Dra. Marta Elena Casaús y el Dr. Juan Carlos Gimeno de la Universidad Autónoma de Madrid – UAM, en el ensayo: *La diversidad cultural como motor de desarrollo: El desarrollo, es un término que forma parte de nuestra vida cotidiana. Subdesarrollado es el adjetivo que sirve para calificar a la gente de tres cuartas partes del mundo que viven en pobreza general y extrema. Los países occidentales, se llaman asimismo ‘desarrollados’. En esos países, está creciendo el número de personas que participan en campañas de ayuda humanitaria, de cooperación al desarrollo y de protesta y crítica hacia los organismos internacionales, que lejos de resolver el problema de la pobreza, la acentúan con las medidas y políticas que recomiendan, tal como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. En los países del ‘tercer mundo’ proliferan las ONG que canalizan la ayuda del primer mundo, para paliar la pobreza y el hambre e intentan mejorar las condiciones de vida de los más pobres. La solidaridad es un valor en alza; una solidaridad que tiene como denominador común moverse, en apariencia, al margen o por fuera de la acción de los Estados, llegando a los lugares, donde estos no llegan o llegan de manera parcial o deficiente.*

Frente al carácter técnico y especializado del desarrollo planificado de las décadas pasadas, el desarrollo parece hoy un campo para innovación social y el voluntarismo (tanto en el tercer mundo, como en el primero). Para algunos constituye un escenario de oportunidades, para otros, un terreno muy limitado que muestra la fragilidad de las propuestas para la construcción de un escenario alternativo al capitalismo y que incluso contribuye a su reproducción ayudando a matizar las desigualdades que existen al interior de cada país y en el orden mundial prevaleciente.

En los últimos años ha habido un cambio en el paradigma del desarrollo. El concepto aparece ligado a los términos ‘sostenible’ y a ‘escala humana’, aun no se ha llegado a un consenso sobre el significado e implicaciones de ambos términos; El Estado se ha replegado como actor principal del desarrollo y han aparecido nuevos actores (las ONG, las Organizaciones de la Sociedad Civil, las poblaciones de base, los gobiernos locales y otros) y nuevas formas de participación de estos en el intento de mejorar las condiciones de vida de la gente.

Desarrollo, es un concepto polémico y polisémico. El término desarrollo ha tenido múltiples significados, siempre relacionados con la idea de mejora o progreso. El desarrollo ha sido un componente importante en la historia (de lo que se conoce a sí mismo como Occidente y que

tiende a confundirse con lo universal) se ha convertido en la idea central en la organización de la vida de la gente en todo el mundo en la segunda mitad del siglo XX.

Siempre manteniendo en el horizonte la mejora de las condiciones de vida de la gente, los gobiernos y las instituciones internacionales ligadas al Sistema de Naciones Unidas y las naciones más ricas se han embarcado en programas y proyectos. Han movilizado inmensas sumas de dinero (aunque siempre insuficiente). Han creado nuevas instituciones, nuevas calificaciones profesionales, nuevos campos de la aplicación de las disciplinas científicas. Como consecuencia, el desarrollo es hoy una institución que se ha extendido por todo el mundo, desde los centros de dominio de Occidente al resto del planeta con más énfasis a partir de la Segunda Guerra Mundial.

Sin embargo, a pesar de la continuidad del proceso de occidentalización que supone, el concepto de desarrollo no siempre ha significado lo mismo. En los últimos años se está dando un cambio de paradigma del desarrollo, modificando el contenido del término y con ello las prácticas en que se ve envuelto. Elementos hoy comunes son: el énfasis en el carácter sustentable de los proyectos, la exigencia de la participación de la gente, la necesidad de incorporar el enfoque de género, la descentralización económica y administrativa como estrategias para lograr mayor flexibilidad económica y evadir la excesiva burocracia del Estado.

Actualmente, el concepto de desarrollo se entiende mejor cuando se compara con el énfasis puesto en las décadas pasadas en el proceso modernizador relacionado con el crecimiento económico, la industrialización intensiva y la urbanización y donde se daba un auténtico dogma de fe según el cual la aplicación, mediante políticas estatales, de la ciencia y la tecnología a las sociedades tradicionales las convertiría en modernas y desarrolladas.

Algunos autores como Sutcliffe señalan seis asunciones comunes a ambos enfoques: 1) una idea del objetivo del desarrollo: llegar a ser algo parecido a EEUU, Europa, Japón u otros países del primer mundo, 2) la presunción de la existencia de una relación automática entre crecimiento económico y el desarrollo social, ligado a la redistribución de la riqueza generada, 3) la idea de que el desarrollo era nacional, no regional o local, 4) que si había algún obstáculo para alcanzar el desarrollo, nunca sería de tipo natural, 5) que antes o después, se daría una igualdad entre países, 6) que, una vez alcanzado el desarrollo, era un estado permanente e irreversible.

Todas esas asunciones, que tenían un fuerte componente de legitimación del status quo en las relaciones internacionales, se han ido abandonando; hoy el desarrollo se ve como un estadio precario y frágil a alcanzar mediante la lucha por sobrevivir con éxito en un mundo caracterizado por la competencia de los lugares en un mercado mundial incierto e inestable (dominado por las transnacionales y el capital financiero, orientado al lucro, como objetivo inmediato y prioritario) y un mundo finito, con límites y en permanente situación de riesgo. Más que un estado de gracia alcanzado por siempre, el desarrollo se ve hoy como un proceso que hay que alimentar permanentemente, sin comprometer las posibilidades de las generaciones futuras (desarrollo sostenible) para tratar de conseguir una vida digna (desarrollo a escala humana).

Hoy es evidente que el camino tecnológico del crecimiento basado en el uso de unas supuestas cantidades ilimitadas de recursos naturales no fue suficiente para eliminar desigualdades, más bien las intensificó. Esa evidencia, sin embargo no se ha derivado tanto de los análisis económicos y de las ciencias sociales, como de otras fuentes. Las luchas

*ambientalistas criticando la perversión de la producción industrial y el olvido intencionado en el impacto ambiental, que lo degrada y contamina, las luchas por la paz y el reconocimiento a la vulnerabilidad de los derechos humanos, las luchas de las mujeres contra la violencia de la que son objetos, las luchas de los Pueblos Indígenas y las minorías étnicas por ser considerados como sujetos y por conquistar espacios propios para la construcción de un mundo que no les ignore ni les margine han sido todas ellas elementos fundamentales en la configuración del mundo presente, todas ellas forman parte, de los movimientos sociales que pugnan por reconstruir las relaciones entre la gente, el poder del mercado y los estados*⁵⁷.

2.7 El Desarrollo Humano Integral

La pobreza es una de las formas en las que se refleja la ausencia de desarrollo humano. El desarrollo humano constituye un proceso de ampliación de las opciones que les permite a las personas alcanzar una vida prolongada y saludable, adquirir conocimientos, aprender destrezas y contar con los recursos necesarios para disfrutar de una alta calidad de vida.

La educación, la salud, el empleo, los ingresos, la participación la seguridad y la libertad son oportunidades esenciales para el desarrollo humano, que toda sociedad debería garantizar para sus ciudadanas y ciudadanos.

El desarrollo humano, se mide a través del Índice de Desarrollo Humano⁵⁸ (IDH), que analiza los siguientes aspectos⁵⁹:

“Salud: se mide mediante la esperanza de vida al nacer. Es decir, cuántos años se espera que viva una persona, su longevidad.”

“Educación: se mide por el acceso que tiene la persona a conocimientos, al mundo de la lectura y la comunicación. Para eso se calcula la cantidad de personas mayores de siete años que saben leer y escribir y la cantidad de personas que se matriculan en la escuela primaria, secundaria y en la universidad.”

“Ingresos: se mide por la cantidad de dinero que obtiene cada persona, al dividir todo lo que gana en el país entre los habitantes que trabajan.”

El INDH Nacional del año 2000, considera que *“el desarrollo humano, tiene que centrarse en lograr que el mayor número de guatemaltecos y guatemaltecas puedan disfrutar de las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas”*. Es necesario que las acciones de desarrollo se centren en las personas, deben ser el objeto primario de las políticas públicas y las inversiones del Estado.

La pobreza rural se ha acentuado en las últimas tres décadas. Este fenómeno social, se ha agudizado con una serie de factores internos y externos que constituyen elementos que profundizan las brechas y desigualdades que se han construido a lo largo de la historia de Guatemala.

⁵⁷ Casaús Arzú, Marta Elena y Juan Carlos Gimeno: Desarrollo y diversidad. Guatemala 2000: Pág. 22-32

⁵⁸ Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El desarrollo humano es la adquisición de parte de los individuos, comunidades e instituciones, de la capacidad de participar efectivamente en la construcción de una civilización mundial que es próspera tanto material como espiritualmente.

⁵⁹ PNUD, 2002:340.

Es evidente que las “*políticas de desarrollo*” implementadas por los diferentes gobiernos que han ejercido el poder, han fracasado, se han constituido en limitadas respuestas que no generan los cambios estructurales que una sociedad como la guatemalteca demanda.

En muchas ocasiones las “*políticas de desarrollo*” que se han implementado, carecen de un fundamento teórico y se marchitan durante su implementación ya que no existe una voluntad política genuina para darles vida y hacerlas operativas.

Sobre el aspecto específico de teorías del desarrollo rural, es conveniente hacer una revisión sobre algunos antecedentes teóricos del enfoque de desarrollo rural:

2.8 Desarrollo Económico y Espacio: Dos Aproximaciones⁶⁰

En esta sección se hará una revisión de los distintos enfoques de desarrollo rural que han predominado en América Latina, en los últimos años, se tomará de referencia el documento denominado: Desarrollo Territorial Rural, del RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural de los señores, Alexander Schejtman y Julio A. Berdegú.

En la literatura económica, las consideraciones sobre espacio o territorio han recibido un nuevo impulso en la última década, se ha buscado identificar, cuales son los factores que explican o determinan, los procesos de concentración de actividades productivas y de servicios en determinados espacios (ciudades), así como los que conducen a que determinadas localizaciones muestren un mayor dinamismo y capacidad competitiva que otras.

Las teorías formuladas sobre localización de las actividades económicas en el espacio han recorrido dos corrientes paralelas:

Primera corriente: derivada de la tradición alemana del siglo pasado, con autores como: Von Thunen, Weber, Christaller, Losh, Isar, Krugman. Esta corriente culmina con la escuela de la ciencia regional en los años sesenta y setenta. En América Latina, esta escuela ha tenido influencia en el ámbito de la geográfica y en la planificación regional.

Segunda corriente: se deriva del trabajo de Marshall de los años 1920, en particular a sus referencias sobre los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial. Su aporte es el punto de partida para una extensa literatura sobre gestación y desarrollo de clústeres, industrialización flexible, nuevos distritos industriales, regiones de aprendizaje (learning regions) y entornos competitivos (milieu). Esta corriente y sus derivados, es la que ha tenido mayor influencia en la reflexión latinoamericana sobre Desarrollo Económico Local (DEL).

Marshall en su obra Principios de Economía de 1954, acuña el concepto de “distritos industriales”. Enfatizaba que *la aglomeración de empresas en un espacio determinado* generaba ciertas “economías externas localizadas”⁶¹ que contribuían a reducir los costos de producción.

⁶⁰ Schejtman, y Berdegú, 2004: 1-20.

⁶¹ Ibíd., p. 220.

2.8.1 Los Clústeres o Complejos Industriales:

En el trabajo denominado, La ventaja competitiva de las naciones⁶² se introduce dos conceptos, el de clúster y el del “carácter sistémico de la competitividad”, lo cual da lugar a una serie de trabajos sobre las condiciones de creación de tales ventajas competitivas.

En su definición más simple, los clústeres, corresponden a la concentración espacial de firmas de un determinado sector, entendido en un amplio sentido (agrícola, minero, automotriz) o en un sentido restringido (vitinícola, muebles, manzanas, café). El interés de los clúster, radica no tanto en la simple aglomeración de empresas de cierto tipo, sino en el potencial que encierra la presencia de componentes de la cadena de valor en el mismo ámbito territorial, es decir cuando se incluyen todas las articulaciones “hacia atrás”, con los proveedores de insumos y servicios, como “hacia delante” con los usuarios o consumidores de los productos, pues pueden generarse oportunidades de lograr “eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada”.

Para el caso de América Latina, dos autores Altenburg y Meyer–Stamer identifican tres tipos de clústeres:

- a) *De sobrevivencia: constituidos por micro y pequeñas empresas, que producen bienes de consumo de baja calidad, para los mercados locales*
- b) *De empresas medianas y grandes, productoras de bienes de consumo masivo para el mercado interno*
- c) *De empresas transnacionales, involucradas en actividades de mayor actividad tecnológica, orientadas a los mercados externos predominantemente*⁶³

2.8.2 Nuevos Distritos Industriales

Cuando los clústeres adquieren competitividad internacional significativa, estamos en presencia de lo que la literatura ha denominado “nuevos distritos industriales”, siendo los casos más citados los de Silicón Valley en California, el oeste de Flandes en Bélgica, Friuli–Venecia en Italia y otras, como experiencias que ilustran procesos de desarrollo innovador a partir de empresas pequeñas y medianas.

De las experiencias indicadas, las de Italia han generado mayor interés en América Latina, ya que constituyen una experiencia de desarrollo competitivo a partir de aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas, incorporando a pequeños productores agrícolas, aprovechando las ventajas de costos y flexibilidad laboral.

El análisis de las experiencias estudiadas ha llevado a concluir que el potencial competitivo de un determinado territorio está fuertemente determinado por la existencia de una institucionalidad local que facilita la diseminación del conocimiento y la innovación. Algunos autores han acuñado el término *milieu* o entorno con capacidad de innovar, que permite el aprendizaje colectivo a través de los vínculos en las cadenas proveedor-usuario y del intercambio informal de conocimiento. Un *milieu*, surge cuando la interacción entre los agentes económicos se desarrolla al calor de transacciones multilaterales generadoras de

⁶² Porter, 1991:60-75
⁶³ Altenburg, 1999:96.

externalidades positivas, que induce un proceso de aprendizaje de formas más eficaces de manejo conjunto de recursos.

Este tipo de conocimiento es local – específico o tácito e impregna, al territorio, pues supone proximidad espacial e incluso cultural y normas compartidas. Se trata de una forma de “capital social”⁶⁴ propio del territorio.

Abramovay señala, “más importante que las ventajas competitivas dadas por los atributos naturales de localización.....es el fenómeno de la proximidad que permite una forma de coordinación entre actores capaz de valorizar el conjunto del ambiente en que actúan y por lo tanto de convertirlo en una base para emprendimientos innovadores.....esta proximidad supone relaciones sociales directas entre actores.

En torno al desarrollo rural hay dos corrientes.

a) las que enfatizan la dimensión territorial del desarrollo, estudian la conformación de instituciones que permiten acciones cooperativas, la otra vertiente

b) lo aborda como capital social que se refiere a características de la organización social como confianza, normas y sistemas que aumentan la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones colectivas”⁶⁵.

El tipo de proceso de desarrollo de conocimiento localizado, corresponde al capaz de sostener avances en tecnologías medianas que no requieren de la “gran ciencia” sino de un sistema nacional de innovación basado en el acoplamiento eficaz entre conocimientos prácticos y técnicas modernas, tanto de producción como de organización de la producción y la comercialización, que generan conocimiento local – específico o no codificable relacionado con el diseño de los productos y con la capacidad de asegurar que los complejos procesos de producción funcionen de manera eficiente y no burocrática.

Las capacidades localizadas dependen de la presencia e interacción de:

- Los activos institucionales, abarca el conjunto de hábitos, prácticas, rutinas, costumbres, reglas y reglamentos, vinculados con el acceso a productos, servicios y recursos productivos. Son el resultado de una compleja interacción de elementos históricos (creencias y valores)
- La infraestructura dura y blanda
- Los recursos naturales
- Los conocimientos y habilidades de la población

2.8.3 Desarrollo Económico Local (DEL)

La literatura sobre DEL, construye sus fundamentos y propuestas de política a partir de la integración de los elementos citados previamente, que apuntan al carácter localizado del desarrollo económico local.

⁶⁴ Sobre el concepto del capital social, Cf. En Putnam, 1993.

⁶⁵ Abramovay, 1999:225

Helmsing, en lo que describe como *“nuevas perspectivas del desarrollo económico local”* señala tres factores como elementos que explican el carácter localizado de dicho desarrollo: las externalidades, el aprendizaje y la gobernanza⁶⁶.

La teoría DEL se nutre de:

- a) la referencia a las externalidades que generan economías de escala externas a la empresa, pero internas al territorio, y que constituyen el eje de los trabajos sobre aglomeración industrial, los clústeres, los nuevos distritos industriales; l
- b) La literatura sobre entornos (territorios o regiones) de aprendizaje (milieu o learning regions), que definen al conocimiento y el aprendizaje colectivo generadores de la innovación como ejes de la competitividad y
- c) Las consideraciones sobre gobernanza (governance)⁶⁷ que hacen referencia a las rutinas, reglas, costumbres, valores, englobados en los activos institucionales de una región o territorio.

A continuación se presentan las consideraciones sobre el desarrollo endógeno, por tres expertos en el tema:

2.8.4 Antonio Vázquez-Barquero

El desarrollo endógeno requiere acumulación de capital, progreso tecnológico y fuerza emprendedora local. La idea central es que el sistema productivo de ciudades y regiones crece y se transforma utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio mediante inversiones de empresas y del sector público, bajo control creciente de la comunidad.

Entonces el desarrollo endógeno abarca comunidades territoriales que poseen determinado tipo de recursos que constituyen, precisamente, su potencial de desarrollo. Esta dotación de recursos que mejora el nivel de vida de la población está dada en: la estructura de producción; el mercado de trabajo; la capacidad empresarial; el conocimiento tecnológico; los recursos naturales; la infraestructura; el sistema social y político; la tradición y la cultura.

El cambio estructural se da gracias a los factores siguientes: capacidad empresarial; mano de obra abundante y barata; estructura social desarrollada; conocimiento de nuevos productos y mercados; ahorro disponible.

“La columna vertebral del sistema productivo local es el modelo de producción más la red de empresas, que origina multiplicidad de mercados internos. Las relaciones dentro de la red permiten intercambiar bienes y servicios y conocimientos tecnológicos y pautas de comportamiento; estas relaciones se basan en el conocimiento recíproco de actores, la confianza mutua y el reconocimiento del beneficio que el comercio y el intercambio producen. Las relaciones propician la difusión de innovaciones, el incremento de la productividad y la mejora de la competitividad”⁶⁸.

⁶⁶ Helmsing, 2001:25.

⁶⁷ Para el concepto de Gobernanza, Cf. En es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza

⁶⁸ Vázquez – Barquero, 1995:5.

2.8.5 Sergio Boisier

En el contexto de la globalización el crecimiento territorial es más exógeno a medida que el recorte territorial se hace pequeño. Esto debido a que la matriz de los agentes que controlan los actuales factores de crecimiento tiende a separarse de la matriz social de agentes locales.

El desarrollo debe ser considerado como más y más endógeno debido a su estrecha asociación con la cultura local y con valores que ella incluye.

“La endogeneidad del desarrollo regional (o local) se presenta en por lo menos cuatro planos que se entrecruzan:

a) El plano político, por la creciente capacidad de diseñar y ejecutar políticas de desarrollo;

b) plano económico, por la apropiación y reinversión local (regional) de parte del excedente;

c) En el plano científico-técnico, por la capacidad interna del sistema para generar sus propios impulsos tecnológicos; y d) en el plano cultural, por la suerte de matriz generadora de identidad sociocultural”⁶⁹.

2.8.6 Denis Maillat

Dentro de los aportes de este académico, sobre sale la introducción del concepto “*Milieu*”, donde establece que cada milieu consiste en un sistema de agentes y elementos económicos, socio-culturales, políticos e institucionales, que poseen modos de producción y regulación específicos que pueden promover el desarrollo territorial. Por tanto el territorio no debe considerarse como dado a priori, sino como el resultado de un proceso de construcción (se habla de territorio construido) resultado de las estrategias de organización de los actores y de los fenómenos de aprendizaje colectivo⁷⁰.

2.9 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Para la CEPAL⁷¹ los procesos de desarrollo territorial (endógeno) tienen los siguientes objetivos:

- Transformación de sistemas productivos locales;
- Incremento de la producción;
- Generación de empleo;
- Mejoramiento de la calidad de vida de la población.

⁶⁹ Boisier, 2001:15.

⁷⁰ Maillot, 1998:23.

⁷¹ Cf. en <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>.

Para lograr dichos objetivos los gobiernos subnacionales deben cumplir las siguientes funciones:

- Rol creador de entorno favorable para el desarrollo local;
- Rol de liderazgo, capaz de activar y canalizar las fuerzas sociales en pos de un proyecto de desarrollo común;
- Un rol de articulación público-privado y de impulso a la capacidad asociativa;
- Un rol de fomento productivo y de impulso a la competitividad sistémica.

Según la CEPAL los antecedentes a tomar en cuenta para impulsar el desarrollo son:

- No todos los territorios están preparados para enfrentar procesos de apertura y globalización;
- Hay grandes disparidades territoriales que aconsejan distintos tipos de intervención en términos de políticas públicas locales;
- Las capacidades técnicas y de liderazgo de los gobiernos subnacionales son desiguales;
- La lógica de desarrollo integral y, en particular, de apoyo a los procesos de desarrollo productivo no están plenamente incorporados en la agenda de los gobiernos subnacionales;
- La descentralización debe necesariamente acompañar los procesos de desarrollo subnacionales;
- Son necesarias las políticas nacionales de fomento productivo e impulso a los procesos de innovación tecnológica.

De acuerdo a la CEPAL la experiencia demuestra que el verdadero desarrollo es principalmente un proceso de activación y canalización de fuerzas sociales, de mejoría de la capacidad asociativa, de ejercicio de la iniciativa y la inventiva. Por lo tanto, se trata de un proceso social y cultural, y sólo secundariamente económico – revelador viniendo de la propia CEPAL. La Comisión continúa indicando que el desarrollo se produce cuando en la sociedad se manifiesta una energía capaz de canalizar de forma convergente, fuerzas que estaban latentes o dispersas⁷².

2.10 Reflexiones sobre los Aportes Teóricos:

De las teorías expuestas, se pueden identificar aspectos relevantes y útiles para la formulación de un enfoque de desarrollo rural territorial:

- a) El desarrollo institucional: es fundamental para el desarrollo territorial. En especial con la existencia de redes de relaciones sociales de reciprocidad, basadas en la confianza, elementos culturales e identidad territorial; y redes con actores externos al territorio. Todo ello, son factores que facilitan el aprendizaje colectivo. Estas instituciones son el elemento que liga a los proyectos colectivos de desarrollo rural y son indispensables para que los procesos de desarrollo tiendan a superar (no a reproducir ni acentuar) las relaciones de poder, que marginan a los sectores pobres y excluidos del área rural.

⁷² CEPAL, 1998:12-15.

- b) El territorio como construcción social: concibe el territorio, más allá de un espacio físico, lo define como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y que expresan una “identidad”, la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo en un espacio determinado a partir de la convergencia de intereses y voluntades
- c) El vínculo urbano – rural: son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas dentro del territorio (opera la relación con la demanda externa). Esta relación determina la viabilidad de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones.
- d) La competitividad: la difusión del progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de sobre vivencia de las unidades productivas. Para el caso de países como Guatemala, ser competitivo, es la superación de la pobreza, demostrada a través de la capacidad de generar empleo o autoempleo, que conduzca a incrementos sostenibles de los ingresos para mejorar las condiciones de vida de las familias rurales.
- e) La innovación tecnológica: en procesos (transformando los insumos en productos con mayor eficiencia); en productos (generando bienes con mayor valor y/o a demandas más elásticas y dinámicas); gestión (en la forma de organización y de relaciones con los mercados) que eleve la productividad del trabajo.
- f) El carácter sistémico de la innovación: enfatiza las articulaciones multisectoriales en un espacio determinado, donde intervienen e interactúan los sistemas de educación, investigación y desarrollo, información y financiamiento, junto con una gama de proveedores de servicios e insumos.
- g) La demanda externa al territorio: como motor de las transformaciones productivas y por lo tanto como factor esencial para los incrementos de la productividad e ingreso. Reducido el territorio (en especial cuando es pobre) a la demanda interna, termina condenado, en el mejor de los casos, a la reproducción ciclo a ciclo de su condición precaria, si es que no el deterioro de esta. Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta, para adoptar otra estimulada por la demanda externa al territorio. La ventaja de este enfoque radica en que las necesidades de capacitación, asistencia técnica y otros, surgen de los problemas y oportunidades específicos encontrados en la tarea de satisfacer los “contratos” en términos de volúmenes, calidad, oportunidad y precio.

2.11 Visión Neoliberal de Desarrollo: El Consenso de Washington⁷³:

Esta visión del desarrollo neoliberal, es un listado de políticas económicas, consideradas durante los años 1990 por los organismos financieros internacionales y centros económicos con sede en Washington D.C – Estados Unidos (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, el Congreso de EE. UU, la Reserva Federal, los altos cargos de la administración pública y los institutos de expertos económicos). *Fue diseñado para países del tercer mundo, con el propósito de “impulsar su crecimiento económico”. El Consenso de Washington, fue formulado originalmente por John Williamson en un documento redactado en noviembre de 1989 denominado: Lo que Washington quiere decir por reformas políticas*⁷⁴. El paquete de

⁷³ Complejo político – económico – intelectual con sede en esa ciudad.

⁷⁴ Wikipedia. http://es.wikipedia.org/wiki/Consenso_de_Washington, Barcelona. 2004

medidas económicas, constaba de diez políticas, las cuales con el tiempo, se constituyeron en la base de lo que luego se denominará "neoliberalismo" o fundamentalismo de mercado. Con posterioridad la "lista" inicial fue completada, ampliada, explicada y corregida. Se ha hablado del consenso de Washington II y del consenso de Washington III. Todas estas políticas, han recibido significativas críticas, incluso de personas vinculadas a dichas instituciones, tal el caso del Premio Nóbel de la Economía del 2001, el Sr. Joseph Stiglitz, ex vicepresidente del Banco Mundial.

Para el nicaragüense Oscar Vargas, el consenso de Washington, *constituye un conjunto de políticas económicas, diseñadas inicialmente para América Latina, que con el tiempo se aplicaron en otros continentes. Consta de diez acciones: a continuación, una revisión breve de los principales instrumentos que la integran*⁷⁵:

(1) *Disciplina fiscal: No más déficit fiscal. Presupuestos balanceados, grandes y sostenidos déficit fiscales constituyen la fuente primaria de los trastornos macroeconómicos que se manifiestan como procesos inflacionarios, déficit de balanza de pagos y fuga de capitales. Está basado en la disminución del gasto público, fundamentalmente en los sectores sociales; ha causado un profundísimo y dramático deterioro en los sistemas de salud, educación, seguridad social, etcétera.*

(2) *La inflación como parámetro central de la economía. Para los impulsores del Consenso de Washington, las políticas de ajuste y reforma estructural tienen su origen en la crisis de la deuda. No es de extrañar que el control de la inflación sea un asunto prioritario para los organismos acreedores.*

(3) *Prioridades en el gasto público. La necesidad de cubrir el déficit fiscal presenta la disyuntiva entre aumentar los ingresos fiscales o reducir el gasto público. El consenso de Washington, influido por los economistas del gobierno de Ronald Reagan, optó por favorecer la reducción del gasto público, lo prefieren aunque signifique el fin del estado de cierto bienestar social.*

(4) *Reforma Tributaria. El aumento del ingreso vía impuestos se considera una alternativa a la reducción del gasto público para paliar déficit fiscal. Existe un amplio consenso, entre los tecnócratas neoliberales, en el principio de que la base tributaria debe ser amplia, mientras que la tasa tributaria marginal debe ser moderada.*

(5) *Tasas de interés. Existen dos principios generales referentes a los niveles de las tasas de interés: el primero es que las tasas de interés deben ser determinadas por el mercado. El segundo principio apunta a la necesidad de tasas de interés real positivas, para incentivar el ahorro, por un lado y desalentar la fuga de capitales, por el otro.*

(6) *Tipo de cambio. Como en el caso de las tasas de interés, la tendencia es inclinarse por tipos de cambio determinados por las fuerzas del mercado. Se considera que el tipo de cambio real debe ser lo suficientemente competitivo como para promover el crecimiento de las exportaciones a la tasa máxima que el potencial del lado de la oferta del país lo permita, al mismo tiempo que se mantenga un eventual déficit de cuenta corriente a un nivel sustentable.*

⁷⁵ Vargas, Oscar René. El Nuevo Diario de Nicaragua 2002

(7) Política comercial. La liberalización de las importaciones constituye un elemento esencial en una política económica orientada hacia el sector externo (orientación hacia afuera). El acceso a bienes intermedios importados a precios competitivos se considera un aspecto importante en la promoción de las exportaciones, mientras que una política proteccionista en favor de la industria nacional y en contra de la competencia extranjera es vista como una distorsión costosa que en última instancia termina por penalizar el esfuerzo exportador y por empobrecer la economía local.

(8) Inversión Extranjera Directa (IED). La liberalización de los flujos financieros externos no es vista como de alta prioridad. No obstante, una actitud restrictiva que limite la entrada de la inversión extranjera directa (IED) es considerada una insensatez. La IED, además de aportar capital necesario para el desarrollo, provee capacitación y el "saber hacer" para la producción de bienes y servicios tanto para el mercado interno como para la exportación.

(9) Privatizaciones. La lógica de las privatizaciones obedece a la creencia de que la industria privada se administra más eficientemente que la empresa estatal. En general, se considera que la privatización de empresas de propiedad estatal constituye una fuente de ingresos de corto plazo para el Estado. Para el caso de Guatemala, ver las experiencias recientes, Guatel – Telgua y en el sector de energía eléctrica; y el impacto en la economía familiar.

(10) Desregulación. Una forma de promover la competencia es mediante la desregulación. En un buen número de países de América Latina, las redes regulatorias son administradas por burócratas mal pagados. El potencial para la corrupción es, por lo tanto, alto.

En Guatemala el Consenso de Washington se materializó en una serie de recetas - medidas recomendadas para el país que principalmente han generado los siguientes resultados:

- Estabilidad macroeconómica (baja inflación).
- Una democracia que tolera la existencia de poderes paralelos, por lo que puede conceptualizarse como una "democracia restringida", pero que ha permitido la llegada de gobiernos civiles, espacios para la organización y la libre expresión del pensamiento, además de la firma de la paz.
- Limitado crecimiento económico sin equidad (desigual concentración de la riqueza, empobrecimiento de la población, depredación y contaminación de los recursos naturales).

2.11.1 Crítica al consenso de Washington

Todas estas políticas, han recibido significativas críticas, incluso de personas vinculadas a dichas instituciones, tal el caso del Premio Nóbel de la Economía del 2001, el Sr. Joseph Stiglitz, exvicepresidente del Banco Mundial. Muchos críticos de la liberación económica, tales como Noam Chomsky y Naomi Klein, ven en el Consenso de Washington un medio para abrir el mercado laboral de las economías del mundo subdesarrollado a la explotación de compañías del primer mundo. La prescripción de la reducción en aranceles y otras barreras comerciales que permiten el libre flujo de bienes a través de las fronteras, siguiendo las fuerzas del mercado. Sin embargo, al trabajador no le está permitido moverse libremente a través de las fronteras debido a restricciones más duras en los países desarrollados.

Lo anterior genera un clima económico donde los bienes son manufacturados utilizando mano de obra barata en los países con economías subdesarrolladas y luego exportadas al primer mundo para su venta a un mercado inmenso, con el balance comercial resultante en beneficio de las grandes multinacionales.

La crítica central es que los trabajadores en el mundo subdesarrollado permanecen pobres, ya que si bien sus ingresos aumentan ligeramente por el empleo adicional de las multinacionales con respecto al que tenían antes de la liberalización económica, este aumento se ve muy reducido en términos reales por la inflación, que en los países subdesarrollados es mayor que en los del primer mundo. Mientras tanto los trabajadores del primer mundo sufren desempleo; en tanto, que los dueños de las grandes multinacionales cada vez obtienen mayor bienestar y riqueza.

Los países del primer mundo imponen las políticas neoliberales del Consenso de Washington sobre los países de economías débiles mediante una serie de organizaciones supranacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, además de ejercer presión política y extorsión. El Consenso de Washington no ha producido ninguna expansión económica significativa en América Latina. Por el contrario, ha generado crisis económicas severas y la acumulación de deuda externa que mantiene a estos países anclados al mundo subdesarrollado.

Muchas de las reformas (privatizaciones de las industrias y empresas estatales, la reforma fiscal y la Desregularización) son criticadas como un mecanismo que asegura el desarrollo de un pequeño grupo elitista de altos ingresos económicos en los países subdesarrollados, los cuales tienden a acceder al poder político y así mantener políticas económicas que los privilegian y mantienen a las mayorías en el subdesarrollo y la pobreza.⁷⁶

Estas circunstancias generadas y heredadas por los gobiernos, han profundizado aún más la brecha y han perpetuado las condiciones de privación y subdesarrollo de grandes mayorías empobrecidas y excluidas, que en el caso de Guatemala, están constituidas por población indígena en el área rural y en los grandes cinturones de miseria de la ciudad capital y otras ciudades secundarias departamentales, que han absorbido a una cada vez creciente población obligada a emigrar por razones de empleo y sin la calificación mínima para insertarse en la economía de mercado. En el siguiente capítulo se abordará más específicamente el marco institucional legal vinculado a la formulación de Políticas de Desarrollo Rural y en especial a la Política de Desarrollo Rural Integral PDRI.

⁷⁶ Wikipendia. http://es.Wikipendia.org/wiki/Critica_Consenso_de_Washington. Barcelona 2004.

Capítulo 3

Análisis del Marco Legal Institucional y las diferentes propuestas para la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral

Es conveniente hacer un análisis sobre la legislación que regula los aspectos vinculados al desarrollo rural. Así mismo, se justifica un examen riguroso de los antecedentes que llevaron a la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral. En primer lugar se hace un esfuerzo de interpretación a lo estipulado por la Constitución de la República, referido al Desarrollo Rural. Posteriormente se analizará lo estipulado en los acuerdos de paz.

3.1 Constitución Política y Acuerdos de Paz un análisis sobre su contenido y Desarrollo Rural.

La Carta Magna, tiene alrededor de 46 artículos, donde hace referencia a aspectos relacionados con el tema de desarrollo rural. El artículo 119 literal j, identifica con precisión la responsabilidad del Estado de *"impulsar Programas de Desarrollo Rural"*. A su vez, el Presidente, es el responsable de coordinar *"la política de desarrollo"*, desde la estructura del consejo de ministros (Art. 183). El artículo 225 establece que el Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), tiene a su cargo la formulación de la *"política de desarrollo urbano y rural"* y de *"ordenamiento territorial"*. Es innegable que la Carta Magna sienta las bases sólidas para impulsar el Desarrollo Rural. No obstante se puede afirmar que los grupos y partidos que han detentado el poder han carecido de voluntad política para materializar en políticas públicas concretas y en planes específicos el impulso de este tema considerado asignación pendiente para el país. Lejos de tomarle la palabra a lo que la Constitución establece, han generado otras dinámicas distintas en el marco de la discusión de Políticas Públicas de gran envergadura como la referida al Desarrollo Rural.

La Constitución Política presenta suficientes elementos para impulsar el desarrollo rural. Muchos de ellos han sido retomados en los Acuerdos de Paz, o están expresados en marcos jurídicos internacionales, como el Convenio Número 169 de la OIT. Otros se han expresado de una manera más operativa a través de los objetivos y metas del milenio del sistema de Naciones Unidas. No obstante ello, se observa en la realidad, un claro incumplimiento a los deberes constitucionales del Estado guatemalteco, el cual históricamente se ha caracterizado por evadir sus responsabilidades básicas y elementales.

En Anexo A se presenta una descripción y un resumen analítico de los artículos constitucionales relacionados con el tema de Desarrollo Rural Integral.

En el marco del análisis de los fundamentos para la formulación de la Política de Desarrollo Rural integral, los Acuerdos de Paz, firmados en diciembre del año 1996 y refrendados a través del Decreto 52-2005 en la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, constituyen también cimientos fundamentales en la discusión de esta importante herramienta de gestión del desarrollo en Guatemala.

En este contexto tres de estos acuerdos abordan de manera contundente las reformas políticas y legislativas que el país necesita para abandonar la histórica política de postergación y abandono en que se encuentra sumida más de las tres cuartas partes de la población guatemalteca y que mayoritariamente afecta a los pobres, a los campesinos y a los indígenas que viven en el contexto rural guatemalteco.

Estos acuerdos son: 1) Acuerdo Sobre Identidad y Derecho de los Pueblos Indígenas, 2) Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria y 3) Acuerdo para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado. En el Anexo B de este trabajo de tesis se presente una descripción y análisis de los que estos acuerdos establecen con relación al desarrollo rural.

3.2 Desarrollo Rural Integral: Síntesis de las propuestas de diferentes actores.

En este apartado se presenta un resumen de los aspectos más relevantes de las principales propuestas de desarrollo rural formuladas por diversos actores sociales, económicos y políticos del país, en los últimos años. Esta reflexión, permite construir e identificar, cual es la visión de país, cuales son los enfoques de desarrollo rural que plantean. A la vez, mediante el análisis de contenido, se puede identificar, cuales son los puntos de convergencias y cuales son los aspectos o temas que se constituyen en divergencias. Estas a su vez, permiten identificar cuales son los temas sustantivos en las discusiones para formular una política de Estado en desarrollo rural integral.

Los documentos analizados son:

- a) Gobierno de Guatemala. Programa de reactivación económica y social: Vamos Guatemala;
- b) Plataforma Agraria. Abriendo brecha;
- c) CNOC. Propuesta de desarrollo rural y reforma agraria integral;
- d) Colectivo de Organizaciones Sociales (COS). Otra Guatemala es posible;
- e) CACIF. Plan de desarrollo económico y social 2004 –2007 y Kab' Awil (Visión profunda);
- f) Agenda nacional compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI;
- g) Mesa de diálogo y participación sobre desarrollo rural integral. Redacción preliminar de la propuesta de Política Nacional de Desarrollo Rural.

Los principales elementos y conceptos sobre la temática de desarrollo rural en los documentos son:

1. Gobierno de Guatemala: Programa de reactivación económica y social: vamos Guatemala, unidos por un mejor país (2004-2005)

Este documento se fundamenta en la necesidad imprescindible de reducción de la pobreza. Desea dar seguimiento a los Acuerdos de Paz. Coincide en algunos aspectos con el enfoque de "Competitividad Sistémica" del CACIF. Identifica los retos y oportunidades que plantea la globalización. Prioriza la necesidad de la modernización de las instituciones del sector público. Su programa se concentra en acciones de corto y mediano plazo. En el caso de Guate Solidaria (con una asignación presupuestaria alta), se concentrará en atender las manifestaciones más evidentes de la pobreza: desnutrición y los bajos ingresos.

No aborda aspectos relacionados a cambios en el acceso, uso y tenencia de los medios de producción. El acceso a la tierra, es a través del programa de arrendamientos de tierras y compra de fincas (vía FONTIERRA). Dentro de los principales sectores sociales, el Colectivo de Organizaciones Sociales (COS), cuestiona el enfoque y prioridades de este programa.

2. Plataforma agraria:⁷⁷ Documento abriendo brecha (Una propuesta de desarrollo rural). Elaborado en octubre 2002 / 2da. Edición Octubre 2003

Plataforma Agraria propone una nueva estrategia de desarrollo rural, la cual se enfoca primordialmente en el desarrollo de las personas (desarrollo humano), la comunidad y la sociedad rural. Demandan cambios de carácter estructural, donde se democratice el acceso y tenencia de activos: tierra, agua, capacitación, créditos. Abogan por una distribución equitativa de las ganancias que se generan (equidad en la distribución de la riqueza). Los cambios deben darse en tres niveles: económicos, políticos y socioculturales. Son necesarios cambios constitucionales, se demanda un Estado fuerte, garante del bien común, sobre la base de marcos jurídicos actualizados. Una implicación inmediata es transformar el modelo latifundista agro exportador primario (terminar con grandes propiedades improductivas, expropiación de tierras usurpadas, etc). Su propuesta tiene elementos de convergencia con CNOC y el COS (en lo referente a la necesidad de un Estado que conduzca el desarrollo, la reforma agraria integral, la recuperación de las tierras mal habidas). Por su parte, el CACIF en su Plan de desarrollo económico y social y en Ka' bawil, otorga prioridad del papel del mercado, con un Estado que tenga su intervención de manera limitada y con relación al acceso a la tierra, que sea a través de mecanismos de mercado.

3. CNOC: Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas: Documento "Propuesta de desarrollo rural / plataforma política de CNOC, enero 2002

Su enfoque de desarrollo rural, plantea la necesidad de una reforma agraria integral, para democratizar el uso, tenencia y propiedad de la tierra y brindar acceso a los otros medios de producción. Esta reforma, puede implicar cambios en la Constitución o puede hacerse a través de los marcos legales vigentes. Enfatizan la necesidad de contar con un Estado fuerte, que oriente y sea garante del desarrollo integral, en el ámbito individual como colectivo. Abogan por la construcción de un Estado de derecho con justicia social y pleno respeto a los derechos humanos. Ven como una prioridad la construcción de un proyecto de nación.

4. Documento: reforma agraria integral (RAI), mayo 2004

Plantea la eliminación de las brechas sociales, económicas y de las formas de exclusión social y discriminación de la que son víctimas los indígenas, campesinos y mujeres. La idea central de su propuesta, es promover una Reforma Agraria Integral (RAI), lo cual implica cambios en la estructura jurídica vigente (aunque también podría hacerse con los marcos jurídicos actuales). La RAI, no es un fin en sí mismo, es un proceso de redistribución de la tierra, en función social. Esta acción debe articularse en el marco de una política de desarrollo rural. Su propuesta considera medidas de corto, mediano y largo plazo. Enfatizan la necesidad de un Estado fuerte. Esta propuesta es la más radical de las analizadas, en una línea opuesta a las propuestas elaboradas por el Gobierno Central y el CACIF.

⁷⁷ Instancia que integra a 14 organizaciones, dentro de las que sobresalen: Pastoral de la Tierra (PTI), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) y la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

5. Colectivo de Organizaciones Sociales (COS)⁷⁸ Documento: Otra Guatemala es posible. Enero 2005

Su enfoque de desarrollo rural plantea la reconversión del agro guatemalteco pues el modelo agro- exportador está agotado. Abogan por el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, por la justicia social y la democracia en Guatemala. La globalización y los TLC's, constituyen riesgos y amenazas, para la población campesina y del sector informal, bajo el modelo actual. Es necesario refundar el Estado y apelan a la constitución de lo que llaman una Segunda República. Abogan por la aprobación de una serie de leyes (Ley de Catastro; Jurisdicción Agraria y Ambiental en el Organismo Judicial; Código Agrario y Ambiental) que crearán mejores condiciones jurídicas y sociales para la mayoría de la población. A la vez, abordan lo relacionado a las concesiones mineras y sus marcos jurídicos (este es un punto sensible, con relación a la posición del gobierno central). Cuestiona al Programa Vamos Guatemala, ya que considera que en esencia beneficia a los sectores de la oligarquía nacional y a las transnacionales. También cuestionan la política agraria del MAGA. Tienen puntos de convergencia con Plataforma Agraria y el CNOC, con relación al acceso de la tierra y los medios de producción, así como los marcos jurídicos que debe discutirse y aprobarse.

6. CACIF Documento: Plan de desarrollo económico y social 2004 – 2007

La forma de reducir la pobreza general y extrema es a través del crecimiento económico y el fomento de las actividades productivas. El acceso a la tierra deberá darse a través de la vía de mercado (en su enfoque no se prevé la necesidad de una Reforma Agraria Integral, tal y como lo plantea CNOC o desde la perspectiva de Plataforma Agraria). El tema central de la propuesta empresarial, es la "competitividad sistémica" (la cual coincide con Guate Compite del Programa Vamos Guatemala). Identifica los efectos de la pobreza en Guatemala, pero no hace un análisis a fondo de las causas estructurales que la determinan (a diferencia de Plataforma Agraria, CNOC y COS, que dedican buena parte de sus análisis, para abordar la perspectiva histórica en Guatemala). Abogan por el fortalecimiento del Estado de derecho (respeto a la propiedad privada) y economía de mercado. Los motores de desarrollo que identifican a corto plazo, son los mismos que identificó el PNUD en su IDH 2003 (similar posición al de la Agenda Nacional Compartida de los partidos políticos en 2003). Coinciden con los demás actores en la necesidad de reducir la pobreza general y extrema, la diferencia esta en el cómo⁷⁹.

7. CACIF Documento: KAB' ÁWIL (Visión profunda). La propuesta de los empresarios

Kab' áwil, es una palabra de origen maya, su traducción textual es doble mirada. Conceptualmente su significado es más amplio: es la capacidad de ver no solo lo que hay en el primer plano, sino lo que hay más allá, la virtud de ver detrás de las nubes y materializar una realidad oculta. El Popol Vuh, menciona a Kab' áwil, como el señor de la doble mirada, un sacerdote que puede ver en la luz y la oscuridad, puede ver muy cerca y muy lejos, puede ver el pasado y el presente.

⁷⁸ Integrada por 10 organizaciones de la sociedad civil, tales como: Comisión Nacional Permanente – Tierra (CNP – Tierra); Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE), Movimiento Tzuk Kim Pop; Sector de Mujeres de la Sociedad Civil, Unión Nacional de Mujeres de Guatemala (UNAMG)

⁷⁹ Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comercio, Industria y Finanzas – CACIF Guatemala. Plan de Desarrollo Económico y Social 2004 – 2007. Páginas 1-45

Su propuesta de desarrollo, se fundamenta en un Estado de derecho (respeto a la propiedad privada), en democracia y en economía de mercado (un enfoque predominantemente neoliberalista). Pretenden alcanzar el desarrollo sostenido y la forma de generar más empleos es siendo más competitivos. Plantean la necesidad de una política de desarrollo rural, que promueva el acceso a la tierra, la diversificación agrícola y la sostenibilidad de los recursos naturales (siempre a través del mercado de tierras). Una característica de su propuesta, es la invitación a los otros sectores de la sociedad nacional, a construir juntos un proyecto de nación. Plantean que la diversidad social sea una fortaleza de los guatemaltecos. Un punto interesante de su propuesta, el lograr que la pobreza sea reducida a 0%⁸⁰.

8. Agenda nacional compartida (Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI)

Esta agenda constituye un compromiso multipartidario que busca contribuir a la transformación de Guatemala. En su formulación participaron 20 partidos políticos, más uno adicional que no hizo parte del ejercicio pero que asumió los compromisos adquiridos. Se identificaron los grandes problemas del país y las grandes líneas para resolverlos, tomando como base los Acuerdos de Paz y los Informes de Desarrollo Humano del PNUD. Definen el desarrollo rural, como una prioridad. En la agenda asumen varios compromisos como partidos políticos (firmado por los Secretarios Generales de cada partido, 21 en total): promover la reconversión del modelo productivo y la reactivación de la economía rural. Respaldan el planteamiento de los “nuevos motores” de la economía: agroindustria, producción forestal, turismo, textiles y vestuario, establecimiento de zonas industriales. Plantean a la vez, la necesidad de revisar la situación agraria del país, con el fin de modernizarla y adecuarla a las aspiraciones de desarrollo humano y el bien común. Se comprometen a solucionar de manera integral la problemática agraria, identifican que el acceso inequitativo a la tierra es un factor de conflictividad. Favorecen las políticas de ordenamiento territorial. Plantean la necesidad de retomar el Pacto Fiscal.

Dentro de las prioridades específicas identifican: a) Realización del catastro; b) fortalecimiento y descentralización de los Registros de Propiedad; c) Creación del código agrario y d) dotación de más recursos financieros a las instancias encargadas de resolver los conflictos de tierra.

Un aspecto interesante de su agenda es que definen el modelo económico que el país necesita. Lo caracterizan como una economía mixta (Estado y sector privado), incluyente, basada en el crecimiento económico con equidad (en el disfrute de la riqueza generada), que tenga como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de todos los guatemaltecos (as) y el impulso del desarrollo humano de manera sostenible. En este modelo destacan la importancia de la subsidiariedad como una responsabilidad del Estado y como un derecho de la sociedad. Asumen como base de este modelo económico, los Acuerdos de Paz especialmente el referido a aspectos socioeconómicos y situación agraria⁸¹.

⁸⁰ Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comercio, Industria y Finanzas – CACIF Guatemala. KAB' AWIL, Visión Profunda. La propuesta de los empresarios. 2003. Páginas 1-25

⁸¹ Foro Permanente de Partidos Políticos. Agenda Nacional Compartida. Un esfuerzo multipartidario para la Guatemala del siglo XXI. 2004. Magna Terra

9. Mesa de diálogo y participación sobre desarrollo rural integral, SNU - OEA

Documento: Redacción preliminar de la propuesta de política nacional de desarrollo rural 2003 - 2004

Este proceso, fue auspiciado por el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Se desarrolló durante el año 2003, y finalizó en abril 2004, aunque no como estaba previsto. Dentro de los principales resultados de este ejercicio de diálogo destacan que el desarrollo rural demanda una visión de largo plazo y debe trascender el enfoque de desarrollo agrario. Un aspecto primordial, es la gestión sostenible de los recursos naturales. El crecimiento económico debe ser con equidad étnica, social y de género, enfocado en lograr el desarrollo humano (el grupo prioritario, debe ser el más vulnerable: mujeres, pueblos indígenas, campesinos, niñez y juventud). Debe apoyarse la pequeña economía campesina (coincide con el enfoque de Plataforma Agraria).

Priorizan la generación de mayores puestos de empleo en el área rural, para propiciar una distribución equitativa de la riqueza. Plantea la necesidad de reducir la vulnerabilidad de los sectores rurales, frente a la globalización. La inversión pública y privada en el área rural, debe priorizarse hacia: educación, salud, seguridad, vivienda, seguridad alimentaria e infraestructura. Enfatiza también el acceso equitativo a la propiedad de la tierra y al uso sostenible de los recursos naturales; el reconocimiento de los derechos relativos a la propiedad de la tierra de los pueblos indígenas, contenidos en las leyes nacionales, convenios y tratados internacionales ratificados por Guatemala (Convenio 169) y en el marco de los Acuerdos de Paz.

Incluye la formulación de una política de ordenamiento territorial y fortalecer la institucionalidad del Estado⁸².

3.3 Análisis de las propuestas de desarrollo rural

Se presentara un análisis abarcando cinco temas cortos: a) Visiones de país; b) enfoques de desarrollo rural; c) convergencias; d) divergencias; e) identificación de temas sustantivos

a) Visiones de país: Se aspira una Nación pluricultural, multiétnica y multilingüe, fundamentada en una democracia real, donde se han eliminado las brechas sociales, económicas y políticas, donde se luche contra la discriminación y el racismo, la marginación y la exclusión social, donde exista equidad de género. Se desea una Guatemala, más segura y transparente, donde se viva en un ambiente de libertad y acceso a justicia. Donde se haya reducido la pobreza, donde se mejore la calidad de vida de la población rural, quienes deben tener condiciones dignas para vivir y trabajar, gozando de una genuina seguridad alimentaria y nutricional.

Se desea un país con estabilidad económica, con altos niveles de productividad, creando condiciones dignas para la inversión nacional y extranjera. Se aspira un Estado democrático de derecho, que promueva la justicia social, en el marco de cambios profundos estructurales. El Estado debe ser promotor, regulador, orientador y garante del desarrollo integral. Debe promover una distribución equitativa de la riqueza. Actuando bajo un marco de seguridad, solidaridad y subsidiariedad, con instituciones publicas modernas y efectivas.

⁸² Mesa de Dialogo y Participación para el Desarrollo Rural Integral. Redacción preliminar de la propuesta de política nacional para el desarrollo rural. OEA – SNU Guatemala. Nov 2003. Págs. 1-15

b) Enfoques de desarrollo rural: Que se reduzca la pobreza rural. Sostenibilidad de los recursos naturales no renovables. Que se impulse una reforma estructural del Estado, que la economía sea mixta (participación del Estado y la iniciativa privada). Que se impulse una legislación agraria, que abarque aspectos clave: catastro, el código agrario, procuraduría agraria, ley de tierras ociosas y otras). Que se promueva una reforma agraria integral, que se democratice el acceso a la tierra y a otros recursos (crédito, asistencia técnica, agua, etc). Que se genere equidad en las oportunidades, que se promuevan políticas laborales justas.

Se plantea un Estado de Derecho fundamentado en la democracia (respeto a la propiedad de la tierra) en el marco de una economía de libre mercado. Se recomienda el ordenamiento territorial del área rural en el marco de certeza jurídica de la tierra. Promover la inserción en la economía global. Implementación de programas de competitividad, generar trabajo con crecimiento sostenido. Fortalecer a la familia, recuperar los valores en un marco de justicia, solidaridad, bien común y libertad. Promoción de nuevos motores de la economía

c) Convergencias entre los dos enfoques (neoliberal y social demócrata): ambos identifican la necesidad de una política de desarrollo rural, la cual debe trascender lo agrícola. Esta debe promover el desarrollo local, la descentralización, en el marco de un proceso de ordenamiento territorial, sustentado en procesos participativos. Debe apoyarse la micro, pequeña y mediana empresa, se debe luchar para reducir la pobreza general y extrema. Debe fortalecerse la multiculturalidad e interculturalidad, el enfoque de género, los derechos de las mujeres y de los pueblos indígenas. Debe garantizarse la seguridad alimentaria. Es necesaria la diversificación agrícola y productiva. Un aspecto fundamental, es garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales. Se propone también, el fortalecimiento de Fontierra y Contierra, como mecanismos para brindar acceso a tierra y para resolver los conflictos derivados de la demanda de esta.

d) Divergencias entre los dos enfoques: Los roles y funciones del Estado, el tipo de economía y el enfoque de desarrollo a nivel nacional. La necesidad de cambios en la Constitución Política (la cual representa el interés de clase del grupo hegemónico en el poder). La necesidad de cambios estructurales, económicos, políticos y sociales. El enfoque redistributivo de la riqueza. La necesidad de un Pacto Fiscal, que permita alcanzar las metas de desarrollo económico de los Acuerdos de Paz. La globalización y los tratados de libre comercio se ven desde muchas perspectivas (a favor de la inserción en los mercados globales o como amenazas y riesgos para la economía campesina). La agenda complementaria al TLC una demanda insatisfecha. El incumplimiento de los Acuerdos de Paz (los compromisos olvidados en el tiempo). La necesidad de una reforma agraria integral (este es el punto mas álgido en la discusión con el sector privado empresarial). El enfoque de la propiedad privada y su función para el bien común. La certeza jurídica sobre la tierra. Las concesiones mineras y la Ley de Concesiones.

e) Identificación de temas sustantivos: en la discusión para la formulación de una Política de desarrollo rural integral, hay temas que demandan una definición clara y precisa, los cuales a su vez determinan los niveles de poder que ejercen los diferentes grupos social y su concepción sobre los temas sustantivos, estos son:

- La concepción del Estado ¿cual es el tipo de Estado que se desea, sus funciones y alcances?
- El proyecto de nación, sobre el que se va a definir el modelo de desarrollo.

- El modelo de desarrollo económico (orientación pura al libre mercado, con un enfoque neoliberal o por el contrario, bajo un modelo que promueva el crecimiento económico con equidad – distribución de la riqueza. Ya se indicó que Guatemala, es uno de los tres países, con la mayor desigualdad en la concentración de la riqueza).
- Reformas constitucionales.
- El cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de los otros marcos jurídicos que pueden promover los cambios estructurales que la sociedad demanda: catastro, código agrario, convenio 169 y otros.
- La necesidad imperativa de democratizar el acceso a la tierra y a otros recursos productivos.
- La necesidad de una reforma agraria integral.
- La definición del financiamiento para generar el desarrollo.
- El Pacto Fiscal.
- Agenda complementaria, para crear condiciones para enfrentar los impactos del TLC.

Los temas sustantivos son críticos, son parte del debate en la formulación de la Política DRI y de otras políticas que deben formularse. El abordaje de estos temas, son fundamentales al momento de discutir el proyecto de nación que se aspira para el país. Las organizaciones sociales, no deben permitir que se formulen políticas públicas, que se realicen inversiones sin que esos temas estén en la agenda de discusión y debate. Los temas tienen un grado de complejidad alta, pero debe ser abordado, las soluciones demandarán un plazo largo de implementación, para lo cual es necesario “trazar la ruta”, para que cada uno de los gobiernos de turno vaya cumpliendo con la parte que les corresponde.

Sobre este aspecto se considera que las propuestas generadas sobre desarrollo rural por parte de los partidos políticos, en el marco de la agenda nacional compartida, realizada por el Foro Permanente de Partidos Políticos, con el apoyo del PNUD y el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria, durante el 2003, responden a las demandas de los sectores sociales que representan los intereses del movimiento, estudiantil, académico, campesino, indígena y de los trabajadores. Las distintas propuestas analizadas, sientan bases sólidas para avanzar en la puesta en marcha del impostergable de desarrollo rural en Guatemala.

En el siguiente capítulo se abordará el proceso que se implementó para la formulación de la Política de Desarrollo Rural en Guatemala.

Capítulo 4

Proceso de formulación de la Política para el Desarrollo Rural Integral y las Propuestas de Ley de Desarrollo Rural

4.1 Antecedentes

La coordinación del proceso diseñado en el seno del Gabinete de Desarrollo Rural (GDR) del gobierno de Oscar Berger, estuvo a cargo del Vicepresidente de la República Dr. Eduardo Stein. En este contexto, en el 2004, se tomaron dos importantes decisiones vinculadas al tema de desarrollo rural:

a) Finalizar el proceso de trabajo de la Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral, auspiciado por el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) cuyas acciones se desarrollaron durante el 2003 y concluyeron en abril del 2004. Su esfuerzo queda plasmado en un documento denominado: Redacción preliminar de la propuesta de política nacional de desarrollo rural. Los funcionarios del gobierno de la GANA, deseaban reducir el papel protagónico del Sistema de Naciones Unidas en este tema sustantivo. Decidieron que el diseño y conducción del proceso fuera desde la plataforma del gobierno central, sin ingerencia de la cooperación internacional. Las relaciones entre ambos eran tensas, por el claro apoyo que algunas agencias de las Naciones Unidas, brindaron al régimen de Alfonso Portillo.

b) Para abordar el tema de Desarrollo Rural Integral y para formular una política de Estado, de largo plazo, el gobierno de la GANA organizó el Gabinete de Desarrollo Rural (GDR), el cual quedó integrado por ministerios, secretarías y comisionados presidenciales. El GDR contó con una Gerencia⁸³ específica, cuya función fue implementar la Agenda Estratégica del Gabinete de Desarrollo Rural. A su vez, el GDR, toma una decisión operativa, que el tiempo demostró que no fue la más adecuada, nombró un equipo técnico con funcionarios de alto nivel del ejecutivo, para representarles en la Mesa de Diálogo para la Política de Desarrollo Rural Integral, a este grupo se le conoció como "Delegados del Organismo Ejecutivo" - DOE.

El Gabinete de Desarrollo Rural, estableció lo que se conoció como la Agenda estratégica del gabinete de desarrollo rural.⁸⁴ Esta agenda fue elaborada por la Gerencia del GDR y por los Delegados del Organismo Ejecutivo (DOE) ante la Mesa de Diálogo para el Desarrollo Rural Integral - MDPDRI.

En la agenda se identificaron tres ejes de trabajo:

- Formulación participativa de la política de desarrollo rural Integral a través de una Mesa de diálogo y participación (MDPDRI)
- Plan de acción del gabinete de desarrollo rural
- Cooperación y sinergismo técnico y financiero para el desarrollo rural integral

⁸³ Esta función fue ejercida por una organización denominada Asociación 3er. Milenio (A3K), presidida por el Lic. Mariano Ventura (Ex ministro de Agricultura en el régimen de Álvaro Arzú)

⁸⁴ Gobierno de la República de Guatemala. Gabinete de desarrollo rural. Agenda estratégica para el desarrollo rural integral. 2005. Páginas 1-30

La agenda estratégica tenía cuatro enfoques de abordaje

- Desarrollo rural integral con equidad, perspectiva de género, etaria y cultural
- Gestión descentralizada y enfoque territorial: planificación estratégica, ordenamiento territorial, descentralización, desarrollo local
- Articulación entre lo urbano y lo rural
- Multisectorialidad del desarrollo rural

El eje de trabajo del plan de acción establecía:

- Instrumentos y estudios para el Desarrollo Rural Integral
- Clima favorable; enfrentar la conflictividad agraria, seguimiento a la Ley de Catastro, apoyo a Fontierra
- Realización de inversiones estratégicas

Identifico cinco áreas temáticas:

1. Tema agrario
2. Micro, pequeña y mediana empresa rural no agrícola
3. Seguridad alimentaria y nutricional
4. Relaciones laborales rurales
5. Ambiente y recursos naturales

4.2 El Poder Ejecutivo y el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral.

En esta mesa de diálogo, el organismo ejecutivo se hizo representar por múltiples actores, los cuales se enumeran a continuación:

- Vicepresidencia de la República
- Gerencia de la Vicepresidencia
- Gabinete de Desarrollo Rural
- La Gerencia del Gabinete de Desarrollo Rural
- Equipo de Delegados del Organismo Ejecutivo
 - Grupo de titulares ante la MDPDRI
 - Grupo ampliado de apoyo técnico a los titulares
- SEGEPLAN
- SEPAZ
- Coordinador de la MDPDRI

La Mesa de Diálogo y Participación para el Desarrollo Rural Integral MDPDRI, fue concebida como un espacio democrático para la formulación por consenso de una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, con carácter de política de Estado para el mediano y el largo plazo (para un horizonte de 25 años). La MDPDRI reflejaba la continuidad de un proceso desarrollado previamente por la Mesa Intersectorial de Diálogo para el Desarrollo Rural, auspiciada por el Sistema de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos. Algunas modificaciones del nuevo espacio, fueron el aumento de sus participantes y la reformulación de su carácter (acuerdos vinculantes).

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, fue proyectada como un esfuerzo para superar visiones fragmentadas que sesgaran la política de desarrollo rural, reduciéndola a una estrategia meramente compensatoria. El componente integral de la política, mediante la articulación coherente de visiones, es una de sus principales directrices.

Previo a la organización de la MDPDRI se dieron una serie de talleres con diversos actores para dar a conocer la propuesta y definir la metodología a ser aplicada.

En estas circunstancias la MDPDRI fue instalada el 30 de marzo de 2005 en las oficinas de la Vice-Presidencia de la República. En aquel momento se acordó la formación de una comisión que elaborara una propuesta metodológica.

La MDPDRI, en su diseño considero incluir representantes de diversas instancias de los 3 poderes del Estado. En el caso del organismo ejecutivo, tendrían presencia los representantes del Gabinete de Desarrollo Rural, los delegados gubernamentales ante la Mesa Intersectorial. Por el Organismo Legislativo, representantes de Junta Directiva, representantes de cada uno de los partidos políticos con participación en el congreso. Por el Organismo Judicial, un representante de la Corte Suprema de Justicia. Otros actores, ANAM y Coordinadora de Comités Cívicos.

Por su lado sociedad civil, se hizo representar por las siguientes instancias: CNOOC, Alianza Desarrollo Rural, CNP-Tierras, Federación de Mujeres Rurales, Comisión Paritaria de Pueblos Indígenas; Grupos Gestores, empresarios rurales, organizaciones ambientales, BANRURAL, Congecoop, Confecoop, cámaras empresariales representadas por el CACIF, fipymes, fundaciones. Por la academia: la USAC, las universidades privadas e institutos de investigación.

Cabe resaltar que en la instalación de la Mesa, el Vicepresidente Eduardo Stein, hizo una exposición sobre la importancia de este esfuerzo estratégico. En el documento referido, destacan las siguientes ideas centrales:

- Este es un esfuerzo por revertir las prácticas de las administraciones públicas anteriores, que han concentrado y priorizado la inversión en la ciudad capital. Se han caracterizado por ser administraciones rígidas, que han favorecido con infraestructura a los cultivos de agro exportación.
- La agenda de la población indígena, ha sido ignorada y postergada. Se ha dejado al margen sus expresiones culturales, su diversidad.
- El Desarrollo Rural Integral, implica dos aspectos: a) promover un desarrollo equitativo del país, respetando la identidad y diversidad de cada territorio; b) el desarrollo rural, va más allá del desarrollo agrícola. Reconoce que el acceso a la tierra, es un tema aun no resuelto en Guatemala, la discusión debe enfrentarse con madurez y objetividad.
- El reto que tiene la Mesa Intersectorial, es formular una política de desarrollo rural integral con un horizonte de 20 o 25 años plazo.
- El gobierno de la GANA, desea asumir compromisos concretos derivados de esa política, en cuyo cumplimiento, se compromete a trabajar hasta el final de su mandato en enero del 2008.
- La Mesa Intersectorial, debe desarrollar un proceso participativo, que tome en cuenta los rezagos históricos, que enfrente las demandas del presente y que considere el futuro. Es muy importante aprovechar las oportunidades que se derivan de la globalización, la cual va mas allá de los aspectos de intercambio comercial, también presenta desafíos en el plano cultural e intelectual. Este esfuerzo grupal, debe hacerse en el marco del mayor realismo práctico posible. El grupo debe imaginar los costos y la repartición de las cargas de los costos, derivados de los cambios que se planteen.

- Como objetivo de trabajo, se definió formular una política de desarrollo rural integral para el mes de octubre del 2005.
- Sin lugar a dudas, este esfuerzo, va a generar aspectos polémicos, en función de la temática que se aborde y-o de los mecanismos o procedimientos que se establezcan. En todo caso, se reitera la disposición del gobierno a colaborar, facilitando la asistencia técnica externa que se demande.

4.3 Fases de Discusión de la Política de Desarrollo Rural Integral y principales resultados de la experiencia

El proceso de la MDPDRI se diseñó en 7 fases, con sus correspondientes actividades⁸⁵. En el siguiente cuadro se detallan cada una de las fases contempladas en la metodología de discusión:

Cuadro 3
Fases de la Mesa de Diálogo para el
Desarrollo Rural Integral - MDPDRI

Etapa	Actividades
Fase 1: Acuerdos básicos,	• Propuestas metodológicas. • Definición de las metodologías. • Establecimiento de normas básicas. • Definición de días y horas para reuniones. • Consolidación del grupo como equipo constructor de la política.
Fase 2: Diagnóstico (análisis interno),	• Revisión de acuerdos alcanzados en el proceso anterior. • Revisión del conjunto de políticas que intersectan con el desarrollo rural. • Revisión sintética del conjunto de propuestas sectoriales de desarrollo rural.
Fase 3: Prospectiva (análisis del entorno),	• Análisis estructural (factores clave y configuración). • Construcción de escenario tendencial. • Construcción de escenario activo. • Construcción de escenario inconveniente. • Evaluación de escenarios: amenazas y oportunidades. • Construcción del escenario "futurible".
Fase 4: Objetivos (visión compartida),	• Discusión del modelo de desarrollo rural (componentes, prioridades y relaciones). • Formulación de objetivos.
Fase 5: Plan estratégico,	• Formulación de líneas estratégicas y programas.
Fase 6: Plan operativo,	• Formulación de acciones y tareas.
Fase 7: Ejecución, monitoreo y evaluación,	

Fuente: Propuesta de metodología de trabajo presentada a la MDPDR, 28 de abril de 2005.

⁸⁵ Mesa de Diálogo y Participación para el Desarrollo Rural Integral – MDPDRI. Sistematización del proceso de trabajo. Guatemala 2006. Páginas 1-20

Una de las discusiones de la MDPDRI, fue la forma de abordar, del *marco estratégico de la política de desarrollo rural integral*. En este se identificaron cinco variables. Las variables citadas dieron la pauta para construir cuatro escenarios para el Desarrollo Rural. Haciendo uso de la herramienta del Marco Lógico, se arribaron a las siguientes conclusiones

Fortalezas:

- Proceso de discusión de un modelo económico, social, ambiental, cultural y político desde una perspectiva integral e incluyente

Debilidades:

- Inequidad y exclusión política, social, económica, étnica y de género que se traduce en pobreza, pobreza extrema y desigualdad, relacionadas con las diversas manifestaciones de concentración de poder económico, político y social.
- Debilidad del Estado en la gestión del desarrollo, particularmente local y rural, que se refleja en un lento avance en los procesos de descentralización, ordenamiento territorial y ambiental

Oportunidades:

- Integración regional y apertura comercial como medio para hacerle frente a la globalización

Amenazas:

- Existencia de poderes paralelos con acciones legales e ilegales y políticas internacionales que influyen negativamente en el cumplimiento del papel del Estado.

Construcción de escenarios⁸⁶:

En base al análisis FODA y a las cinco variables identificadas, los miembros de la MDPDRI construyeron cuatro escenarios para el desarrollo rural, denominados: el optimista, el pesimista, el tendencial y el alternativo.

El escenario optimista es el futurible (el deseable y el posible) para el desarrollo rural. El escenario pesimista implica el deterioro de las variables, mientras que el tendencial, identifica las cosas como están hasta ahora y si no se hace nada. El escenario alternativo, constituye otra forma posible de evolución de las variables.

A. Escenario optimista

El Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe se fortalece y se favorece la descentralización, el ordenamiento territorial y ambiental. Disminuye la concentración de los poderes económico, político y social, reduciéndose la exclusión social y la inequidad étnica y de género, así como la pobreza y extrema pobreza, propiciando el surgimiento de pequeños y medianos empresarios y empresarias progresistas que logran poner en práctica nuevos modelos productivos en el medio rural local.

El proceso de discusión del modelo económico, social, ambiental, cultural y político avanza y genera consensos y acuerdos con perspectiva integral.

⁸⁶ Mesa de Diálogo y Participación para el Desarrollo Rural Integral – MDPDRI. Marco Estratégico de la Política de Desarrollo Rural Integral. 2005. Páginas 1-30

Se profundiza la integración regional, involucrando al conjunto de las sociedades y como consecuencia, el beneficio de la globalización es equitativo en una Centroamérica democrática, participativa, organizada y unificada, en el marco de una competencia sana.

Disminuye la incidencia de los poderes paralelos con acciones legales e ilegales y políticas internacionales son acopladas a la realidad nacional, existiendo mejores posibilidades para que el Estado nacional cumpla su papel.

Este escenario se basa en las habilidades y destrezas (capital humano) de la localidad y se fomenta la participación integral de los miembros de la comunidad (naturaleza democrática e integral). Todos los procesos han sido impulsados en virtud de la direccionalidad y la estructura propias de un Estado fuerte.

B. Escenario pesimista

En Guatemala el proceso de discusión del modelo económico, cultural y político no logró acuerdos, por lo que la fragmentación, la inconformidad y la conflictividad entre los diferentes sectores del país se acentúan. Como consecuencia de ello se debilita la intermediación política, se coarta la participación social, y se pierde en el proceso la credibilidad hacia la institucionalidad creada para la mediación colectiva.

Como resultado de la situación anterior, se aumenta la concentración del poder económico, político y social, y junto a ello se acentúa la exclusión social e inequidad étnica y de género, lo que repercute en la profundización de los niveles de pobreza y de pobreza extrema en el área rural.

Para agravar el problema, la integración regional se articula a nivel de cúpulas, sin el involucramiento de la sociedad en su conjunto, y la globalización no genera beneficios para todos. Se incrementa la dependencia del bloque regional hacia el bloque hegemónico del norte, fruto de que la integración centroamericana no se consolida. Así mismo, no se preparan condiciones de apertura y no se aprovechan las ventanas de oportunidad que demanda el mercado externo. La balanza comercial se vuelve más deficitaria y se generan más perdedores que ganadores.

El Estado guatemalteco, imposibilitado para consensuar un acuerdo nacional en función del desarrollo rural, es capturado, a la vez, por poderes fácticos y el crimen organizado. Como consecuencia, se debilita y centraliza su función pública, se produce un desorden territorial y no hay control del deterioro ambiental, y menos de sus efectos. La violencia social se agudiza en el ámbito rural como resultado de la situación de exclusión y de ingobernabilidad.

La preeminencia de las políticas de seguridad internacional endurece el papel de los organismos internacionales sobre el Estado, justificando acciones represivas y de disminución de los derechos civiles, desgastando aún más el papel del Estado e imposibilitándolo para su efectiva tarea de combate a los poderes paralelos. Se profundiza la confrontación y se llega a una crisis política y del Estado de derecho.

El Estado ha fracasado como resultado de la exclusión y la emergencia de estructuras paralelas. Existe como una mera entidad formal y las actividades ilícitas, como el narcotráfico, han permeado todos sus espacios y estructuras.

C. Escenario alternativo.

Diez años atrás, el gobierno que promovió diversos procesos de diálogo y concertación entre sociedad civil y Estado, decidió tomar como propios los avances que en esos espacios se habían logrado antes, a pesar de que en ellos no se logró alcanzar acuerdos integrales. A partir de la incorporación de esos avances a los particulares planes de gobierno, se logró, vía políticas sociales, impactar modestamente en las condiciones de vida de la población. Esta decisión tuvo continuidad en el tiempo, a pesar de que hubo alternancia en el ejercicio del poder político, habiendo sido relevante la descentralización como política de Estado.

Producto de esta estabilidad se logró un crecimiento económico moderado, pero sostenido, mejorando los ingresos del Estado, por un mayor nivel de actividad en la economía formal. Las condiciones de vida de la población mejoraron en la medida que el Estado logró invertir más recursos en educación, salud, seguridad, infraestructura y cuidados del medio ambiente, sin que eso signifique haber mejorado las condiciones en estos campos y que ello, se haya traducido en la modificación sustancial de los niveles de concentración del poder económico, político y social. Las condiciones de inequidad étnica y de género, por ejemplo, no fueron impactadas positivamente, lo que aumentó la conflictividad social.

A nivel internacional el proceso de integración centroamericano, no se consolidó y aunque formalmente se mantiene, no se ha logrado que los países del Istmo actúen como bloque de cara a la globalización económica. Por otra parte, la política antiterrorista surtió efectos a nivel operativo y afectó a los poderes ilegales a nivel internacional, lo cual ha tenido un efecto nacional positivo, sin embargo, al mismo tiempo, los organismos financieros internacionales continuaron condicionando, desde su perspectiva, las políticas económicas de los países subdesarrollados como Guatemala, lo cual limitó la capacidad gubernamental de responder plenamente a los intereses nacionales.

Al final de la década, encontramos que si las decisiones fueron buenas, no fueron suficientes para llevar a Guatemala, por el camino del franco desarrollo y la búsqueda de la equidad social.

El Estado no ha podido desmarcarse del populismo. Su inercia le impide asumir la direccionalidad de procesos de cambio; y en el marco del clientelismo los actores organizados se alinean pasivamente con sus estrategias. Estas no emergen de lo local, y tampoco son fruto de la participación democrática e integral. El Estado continúa influencia por actores tradicionales.

D. Escenario tendencial

La imposibilidad por llevar a cabo un proceso de discusión, desde una perspectiva integral, del modelo económico, cultural y político, derivó en el fortalecimiento y la consolidación de feudos en cada uno de los ámbitos ya señalados, dando lugar a una alta concentración del poder.

Producto de lo anterior, en los próximos veinticinco años el Estado guatemalteco consolidará su perspectiva populista mediante la cual no es capaz de superar la inequidad y exclusión política, social, económica, étnica y de género, produciendo con ello altos índices de pobreza, pobreza extrema y desigualdad. De igual manera se acentúa la debilidad del Estado en la gestión del desarrollo, particularmente local y rural producto de la existencia de los feudos ya señalados, lo que no permite alcanzar metas en términos de las políticas de

descentralización, ordenamiento territorial y ambiental. En síntesis, estamos frente al impulso de un modelo de desarrollo de forma inercial.

Con base a las tendencias ya señaladas, el Estado actuará frente a los procesos de integración regional de manera pasiva, lo que no le permitirá afrontar dichos procesos como un medio para hacerle frente a la globalización.

Frente a la amenaza que han venido significando los poderes ocultos, el Estado guatemalteco se caracterizará por ser influenciado de cara al accionar de los mismos, lo que también imposibilita cumplir su papel de garantizar el bien común de los guatemaltecos.

El Estado continúa caracterizándose por su autoritarismo e inequidad. No ha impulsado procesos de integración regional, y se mantiene aislado. Los actores tradicionales influyen fuertemente en su dinámica, por lo que es un Estado dirigido.

Haciendo un balance entre los diversos escenarios planteados, con énfasis en el escenario positivo y alternativo, se construyó la siguiente imagen objetivo, los objetivos específicos, los valores y los principios para el Desarrollo Rural Integral:

Imagen objetivo

En el año 2030 la población rural alcanza el desarrollo humano y goza de manera generalizada de bienes y servicios de calidad, como resultado del nuevo proyecto de nación que privilegia el desarrollo sostenible en lo económico, social, político, ambiental y cultural, con equidad social, de género, étnica y con enfoque territorial y descentralizado en armonía con las estrategias nacionales.

Objetivos específicos

- El ejercicio de un Estado democrático, descentralizado y de derecho, que se fundamenta en el amplio respeto a los derechos humanos, que implica el ejercicio de la plena ciudadanía de todas y todos, que ha superado el racismo, la discriminación étnica, de género, étnica y cultural, a través de la participación social, activa y organizada, eliminando los poderes paralelos.
- La justicia y cohesión social, a través de la solidaridad, la equidad de oportunidades, la inclusión y la continua disminución de las desigualdades sociales.
- Un nuevo modelo económico que prioriza e impulsa a la pequeña y mediana economía rural, su emergencia como nuevo actor económico, para que mediante la ejecución de políticas de redistribución de activos y distintas formas de organización, puedan participar y articularse con otros actores económicos, públicos y privados, en diversas actividades productivas de bienes y servicios, que posibiliten el desarrollo de nuevos ejes económicos y un constante mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales del país.
- Un Estado que ha cumplido los Acuerdos de Paz, las Metas del Milenio y los convenios internacionales relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, estando en condiciones de satisfacer las necesidades diferenciadas de la población rural.
- Un Estado rector y promotor del desarrollo rural, que favorece una inserción más efectiva del país a la integración regional, garantizando la participación de la población rural en los beneficios de la globalización y mundialización.
- Un Estado que permanentemente investiga y dispone de los recursos necesarios para reducir la vulnerabilidad propia del área rural, promoviendo la sustentabilidad ambiental.

Valores y principios para el desarrollo rural

Valores

- Armonía
- Equidad
- Solidaridad y libertad
- *Valor sagrado de la naturaleza, en el pensamiento de los pueblos indígenas*
- *La comunitariedad (convivencia social)*
- *El consenso*
- *El diálogo y la consulta*

Los valores señalados con cursiva, fueron aportados por los Sectores Sociales, pero ya no fueron discutidos en la última plenaria del MDPDRI.

Principios

- El ser humano como centro del desarrollo rural
- Humanismo integral
- Transparencia
- Participación y corresponsabilidad
- Subsidiariedad del Estado
- Integralidad
- Territorialidad
- Sustentabilidad y sostenibilidad
- Ciudadanía plena
- Función social de la propiedad
- Cultura de paz
- Descentralización
- Desconcentración
- *Multi pluriculturalidad e interculturalidad*
- *Papel rector y promotor del Estado*
- *Desarrollo endógeno*

Estos tres últimos principios fueron aportados por los Sectores Sociales, lamentablemente no se dio la ocasión para discutirlos en la plenaria de la MDPDRI

Enfoques del desarrollo rural: Así mismo, se discutieron los distintos enfoques a partir de los cuales abordar el desarrollo rural.

- Gestión descentralizada con enfoque territorial y sostenibilidad
- Articulación entre lo urbano y rural
- Multisectorialidad del desarrollo rural
- Enfoque integral con equidad y perspectiva de género, étnica y cultural
- *Derechos de los pueblos indígenas e interculturalidad*
- *Desarrollo territorial rural*
- *Desarrollo sostenible desde el pueblo maya*

Esta sección se construyó con elementos de la agenda estratégica del gabinete de desarrollo rural y con aportes de los sectores de sociedad civil (en cursivas). La discusión quedó pospuesta ya que se le dio prioridad a la discusión de los ejes para el Desarrollo Rural Integral, a partir de los cuales, la MDPDRI, entró en una fase de suspensión, como ya se indicó por el abordaje de los temas sustantivos

Los Ejes establecidos para el desarrollo rural integral: Los ejes constituyen una de las partes fundamentales del marco estratégico, ya que encierran la discusión fundamental sobre la visión del desarrollo rural. Sobre la base del trabajo realizado se identificaron cinco ejes:

- Político
- Económico
- Social
- Ambiental
- Cultural

Los sectores sociales, negociaron un tema sustantivo ante la MDPDRI, relacionado con la inclusión de un sexto eje: *el tema agrario*. Como se señaló anteriormente la operación de la MDPDRI, se tuvo que posponer ante la intransigencia de algunos de sus integrantes y por la poca seriedad que le dieron algunos representantes del Ejecutivo. Por otro lado, es necesario señalar que mientras que la MDPDRI, discutía el Marco Estratégico de la Política de Desarrollo Rural Integral, en el Congreso de la República se generaba por su propia inercia y sin coordinación con la mesa, distintas propuestas para la agenda del Desarrollo Rural.

4.4 Propuestas de Ley para el Desarrollo Rural un camino distinto a la PDRI.

Según lo anotado en el último párrafo del capítulo anterior, mientras la MDPDRI, trabajaba en la construcción de su marco estratégico de la Política de Desarrollo Rural Integral, en el Congreso de la República, diversos partidos políticos presentaban iniciativas de ley, referidas al desarrollo rural. Esta acción fue vista como una “amenaza” ya que los miembros de la mesa de diálogo, temían que su esfuerzo no fuera tomado en cuenta, en virtud de ello, se decidió integrar una comisión de “incidencia política” para interactuar con los diputados miembros de la Comisión de Descentralización y Desarrollo (plataforma desde la cual se presentaban las diversas iniciativas de ley).

En el Organismo Legislativo se habían generado seis propuestas de ley para el Desarrollo Rural Integral, durante el 2005 y 2006. La Ley Marco para el Desarrollo Rural, formaba parte de las negociaciones que se daban en el seno del Congreso, en la denominada agenda complementaria, con la que se pretendía generar leyes, que compensarán los efectos que tendrá la implementación del TLC RD CAUSA.

Dentro del conjunto de leyes de dicha agenda se mencionaban:

- Ley marco de desarrollo rural
- Ley de incentivos para la diversificación de la agricultura
- Ley de registro e información catastral
- Ley del Sistema de seguridad alimentaria y nutricional
- Ley de garantías inmobiliarias no convencionales
- Ley de intermediación financiera no bancaria
- Ley de institucionalización del Pacto Fiscal

- Ley Marco de los Acuerdos de Paz
- Ley para la protección del mediano y pequeño agricultor
- Ley de protección a la micro, pequeña y mediana empresa
- Reforma integral del Código de Trabajo
- Ley de pensión económica del adulto mayor

En esta línea de análisis, se describen y examinan a continuación, las propuestas de Ley para el desarrollo rural que se generaron en el seno del Congreso⁸⁷:

Registro 3212 Ley del instituto de fomento de la economía indígena y el desarrollo rural

Esta iniciativa fue presentada por Carlos Yat Sierra (PAN) y Manuel Antonio Baldizon (independiente) con fecha: 15 Marzo 2005.

En su contenido se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Es una ley redactada de manera confusa, parece que les interesa beneficiar solo a los campesinos cardamomeros de Alta Verapaz. Al final incluye a todos los campesinos del país. Definen como sede del “proyecto” Cobán.
- La ley muestra confusión en los objetivos, pretenden abarcar diversos temas: capacitación, turismo, comercialización, investigación, formación de nivel medio y otras ideas.
- Definen una estructura organizacional ilógica.
- Proponen la creación de un nuevo engendro de la burocracia, que bautizan con el nombre de Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural (IFEIDR). Las funciones no están definidas con claridad.
- El financiamiento de este ente vendría del presupuesto nacional ordinario, un 2% y de un impuesto específico al cardamomo el cual estará exento del IVA.

Registro 3223 Ley de desarrollo rural:

Esta iniciativa de Ley, fue presentada por Otoniel Fernández y Francisco Morales Chávez ambos diputados independientes con fecha 06 Abril 2005.

En ella se establece:

- Creación de un programa de desarrollo rural, impulsado por el gobierno central y las municipalidades.
- No especifica las responsabilidades de los actores previstos, ni delimita las acciones entre el gobierno central y los gobiernos municipales. Se convierte en una lista de sugerencias.
- Establece la creación de zonas de desarrollo rural en las regiones de mayor pobreza en el país.
- Reconversión productiva y económica, seguridad alimentaria y manejo sustentable de los recursos naturales.
- Programas de comercialización, de desarrollo tecnológico y de participación social
- No definen mecanismos de participación de ong’s y del sector privado.
- No especifican las fuentes de financiamiento.
- No aportan cosas nuevas al debate sobre desarrollo rural.

⁸⁷ Congreso de la República de Guatemala. Propuestas para Ley Marco de Desarrollo Rural: Registros 3212, 3223, 3256, 3427 y Ley de Desarrollo Rural Integral –sin registro. 2005 - 2006

Registro 3235 Ley de desarrollo rural integral:

Los ponentes de esta iniciativa fueron Edgar Alfredo Rodríguez, César Emilio Fajardo y Carlos Santiago Nájera de la Unión Nacional de la Esperanza (UNE) con fecha 03 Mayo 2005.

Lo más destacado de su contenido se enumera a continuación.

- Identifican al Estado como el principal agente promotor del desarrollo rural.
- Enfatizan la necesidad de invertir en las regiones más pobres del país, abogan por el respeto a la diversidad cultural y el respeto a la naturaleza y la biodiversidad.
- Proponen la creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integral (INDRI), para sustituir al FIS, a FONAPAZ y a FODIGUA.
- Creación de 332 oficinas ejecutivas del INDRI, una por municipio.
- Dentro de las iniciativas que tiene previstas, están: seguridad en el uso y tenencia de la tierra; capacitación para el trabajo; salud; educación y vivienda; desarrollo de la organización social y estímulo a la capacidad productiva; protección y fomento de los recursos naturales; equidad de género; atención a la familia y grupos vulnerables; protección civil para desastres; y otras iniciativas.
- Los Consejos de Desarrollo, quedan obligados a colaborar con el INDRI, a su vez pueden presentar y solicitar proyectos.
- La iniciativa estimula una visión predominantemente estatista y conduce a un traslape de funciones con otros entes públicos.
- Convierten al INDRI en un gobierno paralelo en el área rural.

Registro 3256 Ley Marco para el Desarrollo Rural

Los ponentes de esta iniciativa fueron los diputados Jorge Alfonso Ríos, Zury Ríos y Arístides Crespo del Frente Republicano Guatemalteco (FRG) con fecha 01 Junio 2005.

- Proponen la creación del Ministerio de Desarrollo Rural, que será financiado con un 2% del presupuesto ordinario nacional.
- Creación de empresas nacionales de capital en riesgo, para la realización de actividades productivas.
- Población objetivo: área rural en pobreza general y extrema. Utiliza criterios del PNUD.
- Dignificación de la persona humana, reorientación y reconversión de la economía nacional, protección del medio ambiente, dotación de infraestructura, desconcentración y descentralización de la administración pública, participación de municipalidades y del sistema de Consejos de Desarrollo, involucramiento del sector privado y de ong's.
- Implementación de política de desarrollo integral, articulada con otras instancias del sector público.
- Política laboral y de promoción social.
- Política de salud rural.
- Esta propuesta, tiene una visión descentralizadora, pero con enfoque paternalista. Tiene un sesgo intervencionista, dando un rol al Estado de promoción en diversas actividades.
- Potencia el traslape de funciones con otros ministerios.
- El planteamiento de las empresas nacionales de capital en riesgo, no se desarrolla adecuadamente.
- Alto nivel de discrecionalidad en los funcionarios designados. Potencial crecimiento de la burocracia.

Registro 3427 Ley de Fomento a la inversión para la diversificación productiva en el área rural:

Los ponentes de esta iniciativa fueron los diputados de la GANA, Víctor Leonel Ramírez y Gabriel Heredia Castro con fecha 18 Enero 2006.

En esta iniciativa se destaca lo siguiente:

- Proponen la creación del Instituto de Fomento a la Inversión para la Diversificación Productiva en el área rural, con subsedes en todo el país.
- Creación de Fondo Privativo resultante del fideicomiso para el desarrollo rural "Guate Invierte".
- Su prioridad es el área rural, prevee la garantía de crédito para proyectos productivos, financiamiento para estudios de preinversión, fomento de seguros, financiamiento de asistencia técnica, subsidios a programas específicos.
- Su enfoque se dirige hacia los medianos y grandes productores.
- No define la vinculación con el MAGA y otras instancias.
- En la práctica institucionaliza el programa Guate Invierte.
- La sostenibilidad financiera es endeble.

Ley de Desarrollo Rural Integral:

Otra de las iniciativas cuyos ponentes fueron los diputados Nery Samayoa, Roberto Kestler, Raúl Robles, Rafael Méndez, Moisés Chúva, Pedro Simón Vásquez y Rodolfo Castañon, todos de la Unión Nacional de la Esperanza (UNE) y Edwin Martínez de la Unión Democrática (UD), la cual fue presentada con fecha 27 Abril 2006.

En su análisis se puede destacar lo siguiente:

- Es una versión mejorada de la iniciativa 3235.
- Creación del Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integral (INDRI), con oficinas en todos los departamentos y cabeceras municipales.
- Su patrimonio se formara con los recursos económicos y bienes del FIS y FONAPAZ.
- Montos anuales a su presupuesto similares a las que se otorga actualmente a los dos fondos sociales indicados.
- Un aspecto novedoso es que el órgano superior del INDRI, será el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADE).
- A pesar de que es una versión mejorada de la iniciativa 3235, presenta las mismas limitaciones, posee una visión predominantemente estatista, hay traslape de funciones con otros entes públicos.
- Convierten al INDRI en un gobierno paralelo en el área rural.

4.5 Análisis Crítico de las propuestas de ley y aproximaciones a una verdadera política de Desarrollo Integral

Las seis iniciativas de ley presentan una serie de limitaciones, incongruencias y ambigüedades, toda vez que se han redactado desde el ángulo político partidista, en total descoordinación con el planteamiento de la MDPDRI y la de los sectores sociales más representativos del Estado de Guatemala. Recogen visiones segmentadas de la realidad rural del país y más bien privilegian la visión de sectores específicos.

Lo más crítico es que no abordan de manera adecuada los temas sustantivos del desarrollo rural, dejan por un lado aspectos significativos de los Acuerdos de Paz y de compromisos con la comunidad internacional, tal el caso del Convenio 169 y de las Metas del Milenio, con las Naciones Unidas. Estas propuestas ni siquiera se acercan a la Agenda Nacional Compartida, una propuesta elaborada por ellos mismos, la cual como se indicó en páginas previas, constituye un interesante esfuerzo de unificación de criterios y visiones del conjunto de Partidos Políticos y otros sectores claves de la sociedad guatemalteca.

La tendencia de la mayoría de iniciativas es la de crear nuevos entes que bautizan como Institutos o Ministerios, pretenden suprimir los fondos sociales, pero conservando las otras estructuras ministeriales que han demostrado ser altamente ineficientes. Con los recursos y bienes de los Fondos Sociales pretenden financiar las nuevas estructuras burocráticas que proponen. Los diputados pretenden que estas nuevas estructuras reciban las mismas asignaciones que ya perciben o percibían los fondos sociales (FIS y FONAPAZ). Han previsto que tengan presencia en todos los departamentos y municipios. No dejan claro el alcance y funciones de otras instancias con las que tendrán una estrecha vinculación tal el caso del MAGA, el MINECO (con relación al programa de microempresas), del CIV (en los que corresponde a vivienda), el MSPAS, el MINEDUC, el MICUDE y otras. El desarrollo rural integral no radica en la creación de más burocracia, radica en un proceso real y efectivo de desconcentración y descentralización, en el marco de fortalecimiento de procesos de organización y participación comunitaria y de fortalecimiento de los gobiernos locales. Para el efecto, es necesario implementar un proceso de transformación del Estado.

Una ley marco de desarrollo rural integral, debe estar estrechamente vinculada con una política de desarrollo urbano y ambas deben diseñarse en el marco de un proyecto de nación. La construcción de un proyecto de nación, probablemente demande mas tiempo y condiciones políticas mas propicias. En todo caso, ya se cuenta con un marco referencial adecuado que reúne buena parte de las aspiraciones de los guatemaltecos: los Acuerdos de Paz.

La política de DRI y la ley marco para el desarrollo rural integral, deben responder en primera instancia a los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz. Debe hacerse una evaluación rigurosa de las acciones que se han implementado en los últimos diez años, en respuesta a algunos compromisos que se derivan de la firma de la paz. Un ejemplo es el caso de Fontierra, se ha logrado determinar que dicho mecanismo, como medio para dotar de tierra a población que la demanda, es insuficiente, inadecuado y ha sido fuente de corrupción. La demanda de acceso a la tierra continua, pero el mecanismo definido, no ha sido el idóneo. Por tanto, deben definirse procedimientos más adecuados para hacerlo.

Capítulo 5

Alcances y limitaciones en la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral: Un análisis de la experiencia reciente

En el presente capítulo se desarrolla un análisis sobre los alcances y limitaciones que se generaron en el impulso de la formulación de la Política de Desarrollo Integral los actores que participaron y la dinámica propia del diálogo generado para este efecto. Se identifican a la vez, los factores de riesgo de este proceso, así como las principales lecciones aprendidas.

5.1 El Gobierno de Berger y el diálogo político sobre Desarrollo Rural Integral.

Durante la administración del Presidente Berger, la formulación de la Política de Desarrollo Rural (PDR) generó una discusión interesante y seria. Se sentaron las bases para aperturar la discusión al más alto nivel del ejecutivo y de actores claves de sociedad civil. No obstante lo anterior, y como se indicó anteriormente, no hubo una interlocución adecuada con el ente decisor que es quien en definitiva aprueba la legislación en el país. Es decir el Congreso de la República.

Para alcanzar ese resultado se trabajó a distintos niveles:

- El gabinete de desarrollo rural
- La gerencia del gabinete de desarrollo rural
- Los delegados del organismo ejecutivo
- Mesa intersectorial de diálogo

Alcances

Se mostró voluntad política en el proceso de diálogo, fue impulsado fuertemente por la Vicepresidencia. *Esta fase de dialogo fue convocada por el gobierno y no por organismos internacionales. El diseño de la Mesa de Diálogo, incorporó actores no tradicionales en la discusión sobre el Desarrollo Rural, tales como empresarios agrícolas, ambientalistas e indígenas.* Se logro involucrar a diversos sectores de la sociedad civil, quienes mostraban interés en la nueva mesa de diálogo, pero a la vez mucho escepticismo.

Los participantes consensuaron el uso de una metodología prospectiva con un horizonte de tiempo a 25 años plazo. Se construyeron cuatro escenarios para el Desarrollo Rural. En estas condiciones se logro pensar el Desarrollo Rural de forma multidimensional: económica, social, ambiental, cultural y político – institucional. En buena medida se identificó que el Desarrollo Rural no se reduce al tema agrario, pero se estableció con claridad que una política de DRI no se puede formular sin considerar lo agrario.⁸⁸

Se logró articular el gabinete de desarrollo rural. Este gabinete contó con una gerencia, la cual tuvo financiamiento de diversas instancias, una de las más fuertes fue el apoyo de USAID. Se logro formular una agenda estratégica para impulsar el diálogo sobre desarrollo rural integral.

⁸⁸ Entrevista con el Licenciado Jorge Calvo Subsecretario de Políticas Territoriales de Segeplan y líder del Equipo de Delegados ante la MDPDRI.

Se le dedicó una atención especial a dos aspectos: la creación de la Mesa DPDRI y a la formulación del plan de acción (donde estaban definidas las prioridades de inversión con fondos públicos)

Limitaciones

Los delegados del Organismo Ejecutivo identificaron las siguientes:

- La ausencia del sector privado en la fase de discusión del marco estratégico para el desarrollo rural, particularmente de la Cámara del Agro
- La noción de la tierra como fin y no como medio y los prejuicios acerca del tratamiento del tema
- El haber pasado de una mesa de diálogo a la negociación sin cambiar la metodología y sin la presencia de todos los actores
- La definición del Estado que se necesita para Guatemala

Análisis sobre los alcances y limitaciones: Es muy importante resaltar que en un proceso de construcción de política pública participativo, deben estar los actores del más alto nivel y-o sus representantes, quienes deben de tener el respaldo necesario y los canales de comunicación abiertos. Los aspectos metodológicos son fundamentales, no deben perderse de vista.

Una fuerte limitante dentro del proceso de formulación de la política de desarrollo rural, es que no estaban los interlocutores del más alto nivel, por parte del gobierno central, debería hacerse en el seno del CONADUR, como lo establece la Constitución. No deberían existir niveles intermedios. Si esta es una prioridad para el país, ¿por qué razón no hacerlo en el espacio que corresponde, con los actores que dicta la Carta Magna y los otros marcos legales correspondientes? Si la excusa es “múltiples ocupaciones”, “falta de tiempo”, etc., entonces no es una prioridad.

Por otro lado, una política de desarrollo rural, no puede hacerse en el vacío, demanda otros marcos superiores de referencia, para citar algunos: a) un proyecto de nación, donde este claramente definida una visión de país; b) la definición del Estado guatemalteco para el siglo XXI.

La agenda estratégica del GDR constituye un importante insumo de trabajo, que define la estrategia de abordaje para el desarrollo rural, pero esta no incluye temas sustantivos del diálogo y debate, ante lo cual tuvieron un limitado alcance.

El Organismo Ejecutivo y el proceso de formulación de la política DRI, se hicieron representar por múltiples actores, los cuales se enumeran a continuación

- Vicepresidencia de la república
- Gerencia de la vicepresidencia
- Gabinete de desarrollo rural
- La Gerencia del gabinete de desarrollo rural
- Equipo de delegados del organismo ejecutivo
 - Grupo de titulares ante la MDPDRI
 - Grupo ampliado de apoyo técnico a los titulares
- SEGEPLAN
- SEPAZ
- Coordinador de la MDPDRI

Se identifico como uno de los retos la conducción global del proceso, ya que eran muchos los actores involucrados, por parte del Organismo Ejecutivo, trabajando de manera desarticulada. Por tanto era fundamental explicitar los roles y funciones de cada uno. Un aspecto clave era identificar, los mecanismos de comunicación y coordinación. Otro de los obstáculos que debió librar la discusión de la Política de Desarrollo Rural Integral, fueron las posiciones antagónicas entre los representantes de los actores de las organizaciones campesinas y otros líderes sociales y los representantes del sector privado. En estas circunstancias se puede indicar que fueron 11 meses de diálogo el cual se rompió al empezar a tratar los temas sustantivos referidos a la Reforma Agraria Integral.

Al respecto, el Lic. Adrián Zapata señala: *“una razón que conspira para mantener antagónicas las posiciones empresariales y las de los actores sociales es la prevalencia de un prejuicio ideológico, históricamente construido, en torno del tema agrario. Para el movimiento campesino, la Reforma Agraria se mantiene en su imaginario como la gran tarea inconclusa de la revolución de 1944, llegando en algunos casos a sobredimensionar sus posibilidades de lograr, por sí misma, el desarrollo de los territorios rurales.*

“Para las cúpulas empresariales, por otra parte, el tema agrario sigue siendo el fantasma comunista que comienza por afectar la propiedad sobre la tierra y luego seguiría ‘arrasando’ la propiedad privada en general, razón por la cual Reforma Agraria es un tema prohibido porque vulnera el ‘sacrosanto’ principio de la propiedad privada. Este desborde de ideología conservadora también es producto del aferramiento de los sectores empresariales a un concepto absoluto sobre la propiedad privada, y es, asimismo, expresión de una recia voluntad de los terratenientes y de los sectores empresariales vinculados con el agro, de no permitir la menor afectación a la concentración de la propiedad sobre la tierra.”

El siguiente apartado constituye una reflexión teórica - metodológica final, sobre la dinámica de discusión de la Política de Desarrollo Rural en Guatemala. Con ello se pretende arrojar luces para futuros procesos.

5.2 Lógicas Internas e Intereses de los Actores en la discusión de la Política de Desarrollo Rural Integral 2004 – 2006.

En Guatemala, es evidente que las políticas económicas que los distintos gobiernos han impulsado responden a directrices del Consenso de Washington, favoreciendo las condiciones del liberalismo económico y del libre mercado. Como consecuencia, se ha debilitado al Estado y se ha empobrecido aun más a la sociedad guatemalteca. Las políticas públicas que se han implementado, muchas de las cuales tienen aspectos de interés social, no se llevan a la práctica ya que usualmente se quedan como simples enunciados que carecen de presupuesto y de voluntad política para su cumplimiento.

En el marco de la entrada en vigencia del TLC CAUSA y sus impactos, es de vital importancia que se continúe negociando la agenda complementaria, con una participación activa de los sectores de sociedad civil.

La agenda complementaria, como se indicó, tiene dentro de sus prioridades el “desarrollo rural”. Los Acuerdos de Paz, abordan diversos aspectos encaminados a transformar la injusta estructura sobre la que se ha construido el Estado, dedican un importante espacio a la identificación de los elementos para construir una sociedad más justa y para impulsar el desarrollo rural. A pesar de ello, estos no han sido hilos conductores en la discusión y posterior formulación de la PDRI.

Este tema a su vez encierra una serie de aspectos que demandan un cambio en las estructuras sobre las que se ha construido el Estado guatemalteco.

Los temas sustantivos identificados en la discusión sobre el desarrollo rural son:

- La concepción del Estado ¿cual es el tipo de Estado que se desea, sus funciones y alcances?
- El proyecto de nación sobre el que se va a definir el modelo de desarrollo.
- El modelo de desarrollo económico (orientación pura al libre mercado, con un enfoque neoliberal o por el contrario, bajo un modelo que promueva el crecimiento económico con equidad – distribución de la riqueza). Ya se indicó que Guatemala, es uno de los tres países, con la mayor desigualdad en la concentración de la riqueza.
- Reformas constitucionales (definición del carácter social de la propiedad privada; de las distintas formas de propiedad que existen; de los mecanismos de expropiación).
- Artículos constitucionales; 67 (propiedad histórica de la tierra de los pueblos indígenas); artículo 68 (tierra para comunidades indígenas); artículo 69 (trabajadores agrícolas estacionales); artículo 70 ley específica para comunidades indígenas.
- El cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de los otros marcos jurídicos que pueden promover los cambios estructurales que la sociedad demanda: catastro, código agrario, Convenio 169 y otros.
- La necesidad imperativa de democratizar el acceso a la tierra y a otros recursos productivos.
- La necesidad de una reforma agraria integral ¿el tipo de reforma estructural a realizar?, ¿hasta dónde existe la voluntad política para abordar este tema?
- La definición del financiamiento para generar el desarrollo.
- El Pacto Fiscal, en especial lo referido a la necesidad de una reforma fiscal globalmente progresiva.
- Agenda complementaria para crear condiciones para enfrentar los impactos del TLC.

5.3 Factores de riesgo dentro del proceso de diseño de la Política DRI

- La agenda estratégica fue aprobada por el gabinete de desarrollo rural, pero no fue discutida a fondo. Esto constituyó un error crítico, ya que ésta era la base del sector público para el proceso de negociación.
- Distintos estilos en la conducción del proceso: participativo, impulsado por el Dr. Eduardo Stein y autoritaria impulsado por el licenciado Mariano Ventura, gerente del gabinete de desarrollo rural y compartida por el ministro de agricultura Ing. Álvaro Aguilar.
- Áreas grises en la conducción global, ausencia de un ente coordinador y articulador del proceso en todos sus niveles, en la coordinación, en la definición estratégica, en la negociación política, etc.
- Múltiples participantes con su propia agenda, tal el caso del MAGA, la gerencia del GDR, SEPAZ, SEGEPLAN y la Secretaría de Asuntos Agrarios
- Lucha de poder entre la gerencia del GDR, SEGEPLAN y SEPAZ por la conducción del proceso
- El gabinete de desarrollo rural, delegó en representantes del Organismo Ejecutivo la representación del sector público ante la MDPDRI, lo cual representaba potenciales “divergencias” entre los negociadores y los tomadores de decisiones

- La definición de los “delegados ante la mesa”, no se hizo considerando, conocimientos, experiencia, trayectoria, habilidades de negociación, se definió en base a cargos de confianza, lo cual implicaba que no necesariamente fueran las personas idóneas.
- Actores del sector público vinculados a tiempo parcial en la MDPDRI: la carga propia de su función pública, versus la formulación de la política
- El grupo de delegados del ejecutivo, ante la mesa de diálogo, no actuaba como un equipo de trabajo. La cohesión era débil, la estructura interna que se definió, no funcionó adecuadamente. No se aprovechaban los espacios de reunión para unificar criterios y para establecer estrategias de negociación.
- Comunicación indirecta entre los “negociadores del Organismo Ejecutivo” y el gabinete de desarrollo rural, ya que existía un canal intermedio, la gerencia del GDR. Se planteó la necesidad de construir un “canal directo” de comunicación entre los delegados del ejecutivo y los miembros del GDR, para unificar criterios consensuar estrategias –, no se hizo.
- Vacíos y divergencias en la coordinación de los delegados del organismo ejecutivo y la gerencia del GDR.
- La gerencia del GDR, tenía como principal responsabilidad la implementación del plan de acción de la agenda estratégica del GDR, este documento no fue explicado en detalle ante los delegados de organismo ejecutivo, ante lo cual se “trabajaba a ciegas” ante la integrantes de la MDPDRI.
- La Gerencia del GDR, fue severamente criticada por los delegados del ejecutivo:
 - No cumple con la función de secretaria técnica
 - No respetan los acuerdos de trabajo, no se incorporan los aportes en las ayudas de memoria
 - No se integran al grupo de delegados del organismo ejecutivo
 - Han demostrado deficiencias como canal de comunicación hacia el GDR
 - Pareciera que tienen su propia agenda
 - Han generado información que no comparten.
- Falta de apoyo de la coalición de partidos políticos de la GANA, al proceso de la MDPDRI. Por el contrario en el seno del Congreso se gestaba un proceso tendiente a formular una “Ley marco para el desarrollo rural” bajo el liderazgo de los partidos de oposición.
- Escepticismo por parte de los invitados a la MDPDRI.
- Aspectos de coyuntura que afectaban la credibilidad del proceso:
 - Concesiones mineras
 - Tratado de libre comercio CAUSA RD
 - Ley de concesiones
- Imprecisiones en el diseño del proceso ya que el artículo 225 de la Constitución Política, establece que el Consejo Nacional de Desarrollo es el responsable de formular la “política de desarrollo urbano y rural”⁸⁹.
- Se identificó la necesidad de diseñar conjuntamente con los miembros de la MDPDRI, una estrategia de comunicación social “para el desarrollo rural”.

89

Mesa de diálogo y participación para el desarrollo rural integral – MDPDRI. Sesiones ordinarias y extraordinarias (30 marzo 2005 al 16 febrero 2006). Observación participante.

- No existía mucha claridad sobre la disposición de recursos para financiar el proceso de formulación de la política DRI. El coordinador de la mesa, Lic. Arnoldo Aval, se quejó en varias ocasiones de atrasos en sus honorarios y de falta de apoyo técnico, especialmente para el manejo de la información que se generaba, la cual durante todo el proceso demostró ser una deficiencia, retrasos en el envío de ayudas de memoria, errores en los documentos generados, omisiones de aportes, etc.

5.4 Lecciones aprendidas del proceso impulsado por la GANA en el tema DRI

- Las negociaciones que se realicen deben apegarse fundamentalmente en la Constitución Política de la República y en los Acuerdos de Paz, así como en otros marcos jurídicos que deben ser tomados en cuenta, tales como el Convenio número 169 de la OIT y las Metas del Milenio del Sistema de Naciones Unidas.
- Es necesario definir qué segmentos de la población tienen más énfasis en el desarrollo rural, por tanto, debe definirse qué se entiende por “pequeñas y medianas economías”
- Debe enfatizarse ¿Quiénes son los actores centrales de la Política DRI?
- Uno de los puntos que generó bastante discusión, fue el tema de la Reforma Fiscal, y en especial, el criterio de “reforma fiscal globalmente progresiva”
- Se solicita que se defina el “carácter de la propiedad privada y las distintas figuras de propiedad que existen”. Esto con relación a otro tema sustantivo: el carácter social de la propiedad privada, su función social, el predominio del interés colectivo sobre el interés particular.
- Es necesario definir los mecanismos de expropiación
- Los sectores sociales reiteraron que el tema agrario es medular, deben hacerse cambios en la “estructura agraria nacional”. El organismo ejecutivo, debe responder a lo siguiente: ¿Cuál es el tipo de reformas que desean hacer?, ¿hasta donde se piensa llegar?
- Solicitaron que el organismo ejecutivo defina con precisión y por escrito, ¿Cuál es el modelo de desarrollo que se desea impulsar, para transformar y potenciar el área rural?
- Los sectores de la sociedad civil consideran que no han claridad en las políticas del gobierno central
- Sobre la base del marco estratégico (contenido global, matrices y ejes) solicitaron que el Organismo Ejecutivo manifiesten su visión sobre el DRI, que haga su propuesta. Demandan este insumo como punto de partida de una próxima reunión de trabajo.
- El representante del Foro de Partidos Políticos expresó su preocupación, ya que en diversos temas ha observado la tendencia a dejar lo sustantivo, por ejemplo la ley de aguas, para los próximos gobiernos, teme que lo mismo suceda con los temas sustantivos de la política DRI
- Desafíos en materia de gestión pública para el desarrollo rural:
 - Elevar la eficiencia del gasto público
 - Elevar el gasto público orientado al crecimiento económico
 - La planificación estratégica con enfoque territorial
 - El fortalecimiento de la coordinación inter institucional
 - El impulso a la descentralización

5.5 La política del Desarrollo Rural Integral durante el Gobierno de Álvaro Colom.

Los movimientos sociales que participaron en la MDPDRI continuaron reuniéndose, después del cambio de gobierno, en enero de 2008. Estas reuniones no incluyeron a las organizaciones empresariales y sus aliados, que consideraban que el proceso estaba acabado⁹⁰. Las reuniones se comenzaron en mayo de 2008, por medio del espacio de diálogo creado por la administración Colom, el *Sistema Nacional Permanente de Diálogo Nacional*⁹¹.

El gobierno de la UNE, en abril del 2008 oficializo e instalo el Diálogo por el Desarrollo Rural Integral y la resolución de la conflictividad agraria, laboral y ambiental.

Este proceso de diálogo, estableció los siguientes objetivos:

- Impulsar las políticas públicas, las transformaciones institucionales y las reformas legales que sean necesarias para alcanzar el desarrollo rural integral.
- Establecer las condiciones legales, administrativas y políticas para resolver la conflictividad agraria, la inseguridad alimentaria y nutricional y el irrespeto de los derechos laborales en el campo, prestando especial atención al goce pleno de los derechos de las mujeres, de las comunidades indígenas y demás grupos sociales en situación de pobreza.
- Establecer las condiciones institucionales y financieras para impulsar, en el área rural, políticas públicas de acceso a la tierra, medios de producción y recursos productivos, de fomento productivo, generación de empleo y, dinamización de las economías campesinas e indígenas.

En noviembre del 2008, las organizaciones sociales participantes en ese proceso de Diálogo, hicieron entrega formal al Presidente de la República de la propuesta de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. Esta define, como sujetos de la ley a “la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra, mujeres indígenas y campesinas, asalariados permanentes o temporales, artesanos, pequeños productores rurales, micro y pequeños empresarios rurales”.

Ese proceso de Diálogo Nacional, tuvo varias etapas críticas, incluso estancamientos, dentro de lo que destaca:⁹²

- La salida de uno de los Co-Coordinadores de la parte gubernamental. Esto dejó a las organizaciones sociales sin un interlocutor político de alto nivel.
- La Comisión Política posteriormente nombrada como referente, tuvo muy poca relación con las organizaciones sociales, lo cual fue interpretado como una disminución de interés por parte del Organismo Ejecutivo.
- La parte gubernamental, tuvo la tendencia de constituir a la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional como instancia de toma de decisiones, pretendiendo obviar a las Asambleas de Mesa y Asamblea General del Diálogo Nacional, como la máxima autoridad del proceso.

⁹⁰ Cf. En <http://www.prensalibre.com/pl/2008/diciembre/05/281199.html>

⁹¹ Cf. En <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=31009>

⁹² Comunicado de prensa: CNOC, CNP-TIERRA, CNAIC e IDEAR – CONGCOOP, (ADRI). Guat. 19/2/09.

- Incumplimiento de la parte gubernamental de los mecanismos para convocar y garantizar el funcionamiento a la Comisión para la Atención de la Conflictividad Agraria, Laboral y Ambiental (COPAC).
- La salida de SEGEPLAN del Diálogo Nacional, pareció indicar que algunos sectores públicos, no estaban convencidos y comprometidos con dicho proceso.
- Incumplimiento de compromisos presidenciales asumidos, para sostener una reunión de trabajo en la elaboración de la versión final de la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, antes del 14 dic. 2008
- La no entrega por el Presidente Colom de la iniciativa de Ley del Sistema de Desarrollo Rural Integral al Congreso de la República el 14 de enero 2009, con base a lo acordado en el Diálogo Nacional.

A pesar de las limitaciones identificadas, como resultado de ese espacio de discusión y análisis, en mayo 2009, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural – CONADUR, aprobó la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral – PNDRI. Esto constituye un importante paso en la búsqueda de la construcción de los marcos legales y de la institucionalidad necesaria para la promoción del desarrollo en el área rural.

Tras varios meses de reuniones y de discusión, el 30 de octubre de 2008, se presentó la propuesta de Ley de Desarrollo Rural Integral⁹³. Esta ley recupera muchos de los contenidos desarrollados en la MDPDRI. Entre los aspectos que destacaron los medios de comunicación se cuentan:

- La creación de un Ministerio de Desarrollo Rural
- Creación de un Consejo Nacional de Desarrollo Rural
- La creación de una Secretaría de Asuntos Agrarios, mediante un Decreto Ley del Congreso de la República, la cual quedaría adscrita al Ministerio de Desarrollo Rural Integral que se propone implementar como ente responsable de coordinar y ejecutar la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- La mencionada Secretaría no pasaría a formar parte del Gabinete de Desarrollo Rural Integral (DRI) -conformado por ministerios, secretarías y fondos sociales relacionados con el desarrollo rural-, el cual tendría a su cargo la aprobación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral.
- Instauración de una unidad técnica interinstitucional, la cual sería la ejecutora. La misma deberá ser creada por el Gabinete de Desarrollo Rural Integral; las especificidades sobre el funcionamiento de la misma estarían detalladas en el reglamento de la mencionada ley.
- El sujeto de la ley serían los pequeños productores y las personas sin tierra
- Asistencia técnica financiera
- Modificaciones a la Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97 del Congreso de la República.
- Reforma al Decreto número 51-86, de la Escuela Nacional Central de Agricultura.
- A la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), decreto 101-70.
- También se efectuarían modificaciones a la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Ciencia y Tecnología Agrícola, a la Ley del Registro de Información Catastral y la Ley Forestal.

Además de las organizaciones ponentes, el proyecto contó con el apoyo de la Conferencia Episcopal de Guatemala (CEG), la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y la oficina del Procurador de los Derechos Humanos (PDH).

93

Cf. En <http://www.lahora.com.gt/>

Aunque los proponentes de la ley pretendían que la misma fuera directamente al pleno del Congreso, para evitar modificaciones en comisiones⁹⁴, esto no fue posible. De todas formas y para apoyar su aprobación, las organizaciones que participaron en su redacción se constituyeron en la *Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI)*⁹⁵.

Mientras la ley iniciaba su ruta por el Congreso, el gobierno de Álvaro Colom, como una manera de manifestar su apoyo a la misma, aprobó el 10 de mayo de 2009, por medio del *Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR)*, **la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral**, basada en los contenidos de la Ley de Desarrollo Rural Integral⁹⁶.

La política se describe así⁹⁷:

“La política será una herramienta de acción para atender las problemáticas del campo, a partir de la búsqueda de mecanismos de acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales.”

Esta política cuenta con las siguientes políticas sectoriales y líneas estratégicas:

- Política agraria: reformar el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra.
- Política agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica: modelos de producción sostenible y culturalmente pertinentes.
- Política económica: favorece la economía rural, indígena y campesina.
- Política social: erradicar el racismo, la exclusión y marginación.
- Política laboral: fomento del empleo y la productividad.
- Política de participación social y desarrollo político: participación en toma de decisiones.
- Política de reducción de vulnerabilidad y gestión de riesgo: a nivel social, económico y ambiental.
- Política de soberanía alimentaria y seguridad nutricional: modelos de producción sostenibles.
- Política cultural: Preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible.
- Política socio-ambiental: garantiza el carácter público de bienes naturales y ambientales.

Se determinó que la implementación de la nueva política estaría a cargo de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia y contaría con el apoyo de todas las dependencias del Estado, incluido el Programa de Desarrollo Rural (Pro Rural).

⁹⁴ Cf. En <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070823/actualidad/42824/>

⁹⁵ Cf. En <http://www.prens Libre.com/pl/2008/marzo/26/228328.html>

⁹⁶ Cf. En <http://www.prens Libre.com/pl/2009/mayo/08/312801.html> y <http://www.dca.gob.gt/nacional4.html>

⁹⁷ *Ibíd.*

Pese a acciones como la anterior, la Ley de Desarrollo Rural Integral se ha perdido en la coyuntura. El caso *Rosemberg*, obligó al gobierno a aprobar leyes que rechazaba, como las de Comisiones de Postulación. Además, el tren de gastos del gobierno le ha obligado a concentrarse en la contratación de préstamos, bonos, presupuestos y cuando todo esto se demostró insuficiente, a una nueva propuesta de reforma tributaria, por lo que le ha quedado poca energía y recursos para temas como el Desarrollo Rural Integral.

Al igual que la experiencia del gobierno anterior, ni la administración ha sentido la urgencia del tema, ni las fuerzas que la apoyan han podido construir alianzas que le permitan sacarla adelante. Tampoco los sectores que la adversan han dado señales ni disposición de querer negociar sus contenidos y su aplicación.

El gobierno de Álvaro Colom indicó que la ley de Desarrollo Rural Integral era una de las prioridades de su gobierno, pero dos años después, el proyecto de ley continua estancado en el Congreso.

Dadas las prioridades de la Administración y la cercanía de las elecciones, si el proyecto no es aprobado en 2010, quedará pendiente para la administración que inicia en 2012. En el siguiente capítulo se analizará si la hipótesis planteada en esta investigación se cumplió a través de las conclusiones y recomendaciones a la cual el autor de la presente investigación arribó.

5.6 Reflexiones sobre la Política de desarrollo rural integral, desde la perspectiva de Sociología Rural:

Al conocer mejor nuestros problemas y los de los otros podemos actuar mejor sobre ellos. Esto se refiere tanto a los gobiernos que, por ejemplo, conociéndolos problemas de determinado grupo social (población del área rural), pueden implementar políticas que les favorezcan, como a distintas organizaciones o movimientos sociales que puedan impulsar cambios prácticos independientemente de los gobiernos. Los movimientos por los derechos humanos y los ecologistas son un buen ejemplo.

La sociología nos permite saber que entre las diferentes sociedades y dentro de cada una de ellas existen múltiples clases sociales, grupos y personas, con diferentes modos de pensar y actuar.

La política de desarrollo rural, confronta intereses de la clase social dominante, quienes tienen el control de la economía y del poder político, lo cual se expresa en a) control de los medios de producción, b) de las inversiones y c) de la fuerza de trabajo.

Quienes pertenecen a la burguesía controlan las tres dimensiones. Los campesinos (también los obreros) no controlan ninguna. En las clases medias la situación es contradictoria, ya que poseen elementos de las dos clases sociales principales.

La implementación de la política de desarrollo rural, demanda un entendimiento en un aspecto básico: las sociedades son muy diversas entre si y al interior de cada una de ellas hay grupos de personas cada vez mas diferenciados. Por otro lado, la diferencia entre hombres y mujeres, debe ser abordada adecuadamente. La mujer no debe limitarse al espacio doméstico, se debe analizar sus dimensiones culturales y sociales.

La demanda por el desarrollo rural integral, es una expresión de grupos sociales guatemaltecos que reflejan la complejidad de esta sociedad. Dichos grupos, pertenecen a movimientos sociales más amplios que se organizan alrededor de un eje de conflicto específico: la pobreza general y extrema en el área rural. Los partidos políticos y los sindicatos no son los actores principales de los procesos de movilización social.

En la práctica cotidiana hay un conflicto permanente entre lo institucionalizado y lo contra institucional, entre el orden y el cambio. Toda relación social es movimiento. Por eso el escenario social está atravesado por conflictos en forma permanente.

Otro ángulo de análisis es el tema de la globalización, dentro del desarrollo rural, según Anthony Giddens hay tres grandes problemas de la globalización que requieren regulaciones y el uso de poder estatal:

- Como enfrentar la desigualdad
- El daño ecológico
- La violencia asociada con los fundamentalismos étnicos y religiosos

La globalización no es un proceso unidimensional, sino la intersección de múltiples procesos, cada uno de ellos con diferente trayectoria. Son el resultado de múltiples actores e intereses, lo que se manifiesta en múltiples contingencias.

Como en la mayoría de los procesos sociales, suelen haber ganadores y perdedores. Lamentablemente, hasta el presente, muchos de los perdedores se encuentran entre los pobres rurales de América Latina. Situación que es necesario revertir mediante el diseño de políticas públicas apropiadas.

Un elemento central en la agenda es el análisis de los actores rurales realmente existentes. En América Latina existe una gran diversidad de campesinos y campesinados. Como en todos los demás estratos poblacionales, en la población rural existen activos emprendedores y pasivos buscadores de renta. Los emprendedores generan dos tipos de proyectos: individuales y colectivos. Son los proyectos colectivos de los emprendedores rurales los que están en capacidad para generar procesos de desarrollo rural territorial, si cuentan con el capital humano y el apoyo externo suficiente. No obstante, incluso los agentes menos emprendedores dan origen a estrategias de sobrevivencia que es necesario analizar, y que si se articulan a movimientos sociales más amplios pueden dar lugar a cambios estructurales.

Los procesos de globalización y los procesos locales no están aislados. Existen múltiples interdependencias que es necesario analizar. En América Latina, en el actual contexto de globalización de mercados, es factible constatar la tendencia a una mayor diferenciación territorial. Los mecanismos de mercado, si no son regulados por intervenciones públicas, tenderán a producir cada vez mayor diferenciación territorial, lo que pudiera conducir a mayores conflictos sociales. Existe la necesidad de mayor investigación sobre las políticas públicas más conducentes a disminuir la diferenciación territorial y social.

Los centros poblados de diferente tamaño y posición en la jerarquía político institucional, desempeñan importantes papeles que es necesario analizar, a fin de diseñar esta políticas públicas alternativas.

Capítulo 6

Hipótesis: Evidencia de su comprobación, Conclusiones Generales y Recomendaciones

El presente trabajo de tesis abarco en su abordaje básicamente un análisis de las discusiones que se generaron sobre la Política de Desarrollo Rural Integral (Gobierno de la Gana), hasta su promulgación durante el 2009, gobierno de la UNE. Es importante destacar que el proceso de discusión, debate, diálogo y negociación, incorporó en distintos periodos a diferentes actores tanto del sector gubernamental, de la sociedad civil y del sector privado. A continuación se presentan la hipótesis original del estudio y a través de las preguntas que sirvieron de hilo conductor al estudio con sus respectivas aproximaciones de respuestas, se demuestra suficiente evidencia para afirmar que en la presente investigación la hipótesis se comprueba. Finalmente se desarrollan las conclusiones generales del estudio y se arriba a las recomendaciones.

6.1 Hipótesis planteada: Preguntas y respuestas, evidencia de su comprobación

La presente investigación partió de la siguiente Hipótesis: : *“Las políticas públicas en el tema de desarrollo rural integral, formuladas de manera participativa (incluyendo a Sectores de la Sociedad Civil), tiene pocas posibilidades de provocar cambios en la realidad nacional, aún si cuenta con un marco legislativo (una ley), con presupuestos y la institucionalidad necesaria, si no toman en cuenta la correlación de fuerzas y la posibilidad de construir alianzas, en particular con el Sistema de Consejos de Desarrollo y con los partidos políticos con participación en el Congreso de la República, para enfrentarse adecuadamente a los grupos que históricamente han ejercido el poder económico y político en el país”.*

6.2 Preguntas de investigación y respuestas encontradas

Con base en el material que se ha presentado en los capítulos previos, es conveniente retomar las preguntas problema, que han servido de guía para esta investigación a través de las cuales se comprobará la hipótesis.

- *¿Cómo lograr, que este esfuerzo trascienda y se concrete en una política pública, efectiva y eficaz?*

Un punto de partida básico es lograr que los “sectores sociales”⁹⁸, unifiquen criterios y trabajen de manera articulada y conjunta. Un ejemplo notable del éxito de una acción coordinada, se observó durante el Taller de la MDPDRI en Febrero 2006, la mayoría de los sectores sociales llegaron con criterios unificados sobre el marco estratégico de la PDRI, esto fue algo inesperado para el sector público, el cual está acostumbrado a que “cada cual llegue a defender sus intereses específicos”. Al estar divididos los “sectores sociales”, hace que su posición en la negociación sea más débil, esto no debe darse en la medida de lo posible.

⁹⁸ Se le denominara así, a las diversas instancias que participan en los procesos de negociación, que no están vinculados al sector público y privado empresarial

Es fundamental que los “sectores sociales” que participaron en el proceso de negociación de la PDRI, establezcan un vínculo directo de negociación con otra instancia estratégica: los sectores de sociedad civil del CONADE quienes como ya se indicó, constitucionalmente tienen a su cargo la formulación de *“políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial”*⁹⁹.

Es conveniente hacer una revisión sobre la vinculación que existe entre los “sectores sociales” de la política DRI y la sociedad civil del CONADE, ya que es necesario que estén articulados, que actúen en el marco de una agenda temática conjunta, que definan sus estrategias de negociación y abordaje de los temas estructurales.

No deben de perder de vista el actuar de los partidos políticos, especialmente los que forman parte del Congreso de la República. Por tanto deben establecer mecanismos directos de negociación con los diputados y las diferentes estructuras que generan los procesos de legislación. Sobre la base de los documentos revisados, se considera que un marco referencial sobre el cual puede trabajarse, con los partidos políticos, es la denominada agenda nacional compartida. En ella se encuentran elementos de convergencia (por ejemplo: el papel del Estado guatemalteco, que es semejante a las demandas de los sectores sociales).

Los “sectores sociales” deben tener sus propios canales de negociación con los actores protagónicos de los cambios que se demandan, es con ellos con quienes deben abordar directamente los “temas sustantivos” del DRI:

- Deben negociar con la Presidencia, Vicepresidencia de la República y con los miembros del gabinete de desarrollo rural. No deben aceptar intermediarios.
- Deben construir los espacios que les permita llegar directamente con la cúpula empresarial, más reacia y renuente a los cambios, tal el caso de los miembros de la Cámara del Agro.
- Deben ejercer una presión significativa sobre los legisladores, de tal manera que los “sectores sociales” vayan más allá de la simple “incidencia política”, para que orienten y definan la agenda parlamentaria.
- Deben buscar los mecanismos que les permitan ocupar progresivamente los espacios políticos. Es inadmisibles buscar cambios estructurales, desde “afuera haciendo incidencia”, esto no funciona, la historia lo demuestra.
- Los “sectores sociales” deben construir su propia plataforma política, de tal manera que cada cuatro años vayan ganando más y más espacio, especialmente en el ámbito local (los municipios) y en organismo legislativo (llevando más diputados que representen realmente los intereses de los “sectores sociales”). Deben ganar suficiente peso político, de tal manera que puedan negociar coaliciones con grupos políticos afines, en tanto logran tomar el poder a través de su propio proyecto.
- Hacer desarrollo sin hacer política, no funciona, ya que es vulnerable a los cambios cíclicos en el ejercicio del poder.
- Deben construirse alianzas estratégicas con otros sectores de la sociedad que están generando propuestas de desarrollo en el marco de procesos para construir un proyecto de nación.

⁹⁹ Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 225.

- Los sectores sociales, una vez que articulen su proyecto de desarrollo, deben negociar directamente con la cooperación internacional, para que esta oriente sus recursos sobre la base de los marcos que se han definido y consensuado.

Los sectores sociales ya no deben dejar la “política” solo en manos de los políticos, deben vincularse directamente, para buscar mayores cuotas de poder, lo cual les permitirá tener mayor fuerza para negociar los cambios estructurales que demandan.

Se sugiere que los actores sociales, aprovechen los espacios que se han logrado negociar, un ejemplo de ello, lo constituye el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario – CONADEA, previsto dentro del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria. Esta es una instancia que viene trabajando desde 1995, es un “mecanismo de consulta y participación en la toma de decisiones en lo referido a situación agraria y desarrollo social”.

- *¿Cómo lograr que esta política realmente se constituya en una política de Estado, con un horizonte de largo plazo, que permita articular de una manera coherente el esfuerzo y trabajo del sector público?*

Para que la política pública en DRI trascienda y se constituya en una política de Estado, es necesario negociar de una manera diferente a como se hizo con los Acuerdos de Paz (los cuales se han quedado en el tiempo, ya que no han existido mecanismos los suficientemente fuertes que hagan que los Gobiernos cumplan con los compromisos adquiridos). Debe definirse un horizonte de largo plazo (la ruta a seguir), pero deben establecerse metas concretas en los periodos específicos de cada gobierno, con la correspondiente asignación de presupuesto. El sistema de consejos de desarrollo, debe ser un espacio que se aproveche de una manera más estratégica, ya que desde esta plataforma debe orientarse la discusión sobre las prioridades de inversión del sector público y de los gobiernos municipales desde los COMUDES. Una de las limitantes en esta estrategia, son los bajos niveles educativos que muchos de los integrantes de los consejos municipales poseen, especialmente los que provienen de los consejos comunales. Una forma de resolver en parte esta situación, es a través de los técnicos de las instituciones de desarrollo presentes en los municipios, quienes conjuntamente con los técnicos del sector público pueden constituirse en los asesores de los líderes comunitarios, toda vez que exista voluntad institucional. Un punto de partida en este esfuerzo, radica en que debe trabajarse sobre la base de un plan de desarrollo municipal.

Es altamente recomendable que se fortalezca el poder de decisión de los espacios departamentales y municipales, para que los actores locales, sean responsables de las decisiones que se toman para el desarrollo de territorios específicos, sin perder de vista que las corporaciones municipales son las responsables de las directrices de desarrollo. El arte radica en ¿cómo poder aprovechar los espacios de participación que se abren con los nuevos marcos legales, vigentes a partir del 2002? Y por otro lado, en tomar posiciones de poder en el ámbito municipal: alcaldías, concejos municipales, alcaldías comunitarias, con líderes y grupos que hagan coincidir la agenda política con la agenda de los sectores sociales.

- *¿Cómo lograr conciliar los intereses de los diversos sectores participantes?*

Como ya se indicó, no es recomendable poner en vigencia una política DRI, sin un marco referencial superior, que en este caso debería ser un proyecto de nación. Los “sectores sociales” de la política DRI deben continuar trabajando unidos, armonizando sus intereses y

negociando de manera articulada con los actores que ya se identificaron. Esta armonización de intereses se deberá construir sobre los aspectos que se han identificado como elementos de convergencia dentro de las diversas propuestas para el desarrollo rural. En este contexto, existen elementos que los actores locales comparten con el sector público y privado (ordenamiento territorial, descentralización, fortalecimiento de la micro, pequeña y mediana empresa, manejo sostenible de los recursos naturales, etc.). Se sugiere que el CONADUR y en especial los sectores de sociedad civil, sean promotores de la iniciativa de construir un proyecto de nación. Debe propiciarse que en el seno del sistema de consejos de desarrollo inicie el debate sobre el proyecto de nación a construir. No debe ser un proceso largo y engorroso, tiene que ser algo práctico y realista que permita construir una “visión de desarrollo” y los procesos y mecanismos para lograrlo. En este esfuerzo deben vincularse el mayor número posible de actores (los poderes del Estado, los partidos políticos, las universidades, la cooperación internacional y otros protagonistas). Debe fijarse un horizonte de largo plazo, pero a su vez debe exigirse que se fijen metas en periodos de tiempo específicos, en los cuatro años del régimen que ejercerá el poder. Los gobiernos de turno deben asumir el compromiso de cumplir con los procesos, objetivos y metas que se definan, los cuales deben ser monitoreados desde el sistema de consejos de desarrollo y desde los otros poderes del Estado.

- *¿Cómo sortear los obstáculos que plantea la política partidista, especialmente en el seno del Congreso de la República, donde se legisla de una manera casuística y discrecional?*

Ya se indicó que la política no debe dejarse “solo a los políticos”. Los sectores sociales, deben consolidar su plataforma de trabajo de tal manera que se constituyan realmente en una “fuerza social”, con capacidad de coerción, con suficiente peso. En tanto llegan al poder, deben tener canales de comunicación y negociación directos. Deben orientar la legislación política. A la vez, deben ejercer una fuerte presión para que la ley marco para el DRI, no sea simplemente un artificio legal que implique la creación de más burocracia expresada en un órgano rector para el desarrollo rural, que tendrá en su haber los recursos asignados a los “fondos sociales”.

- *¿Cómo articular una política pública, que responda a las causas estructurales de la pobreza general y extrema en el área rural?*

Los cambios estructurales en el país, son un proceso de largo plazo, ya que implica dismantelar la estructura de poder que lo detenta actualmente. Siendo así, se considera que es más viable, buscar los cambios que pueden ser “tolerados” por el sistema sin que esto genere “anticuerpos” que echen por la borda procesos de reivindicaciones sociales. Deben aprovecharse los espacios que se han ganado con los marcos jurídicos vigentes: el sistema de consejos de desarrollo debe hacerse funcionar y que cumpla con los mandatos establecidos. En el caso de la ley general de descentralización, deben hacerse operativos los planteamientos que se tienen. No debe tolerarse que “políticos improvisados” continúen dirigiendo los destinos de los municipios del país. Como ya se indicó, debe buscarse la toma del poder en espacios específicos, los gobiernos locales y deben llevarse representantes de los sectores sociales al Congreso de la República. Los temas sustantivos en el DRI, no deben abandonarse, por el contrario, deben estar en la agenda de discusión y debate, pero demandan una estrategia más adecuada de negociación.

- *¿Cómo lograr que la puesta en vigencia de la política DRI cuente con un marco conceptual y teórico que oriente su implementación, sin perder de vista el marco de la globalización y del predominio del neoliberalismo (que se ciernen como factores que determinan e influyen de manera significativa)?*

El proyecto de nación y la política de DRI deben tener un marco conceptual de desarrollo, se considera que el planteamiento del desarrollo humano integral del PNUD y del sistema de Naciones Unidas, es un marco referencial sobre el cual se puede trabajar en un país, con las características que Guatemala tiene. Ellos definen el Desarrollo Humano *“como un proceso de fortalecimiento de las capacidades humanas para ampliar las opciones y oportunidades de manera que todas las personas, sin exclusiones, puedan vivir una vida de dignidad y valor. Se trata de un proceso que permite a los seres humanos liberarse de la discriminación, de la pobreza, del temor, de la injusticia y de amenazas contra la seguridad personal. Significa poder asumir la libertad para desarrollarse y para que cada persona pueda alcanzar su potencial, junto con participar en la toma de decisiones, expresar sus opiniones y acceder a un trabajo decente sin explotación ni abuso”*.¹⁰⁰ No es conveniente construir un proyecto de nación sin un marco conceptual.

- *¿Cómo articular el interés de los cooperantes quienes no han encontrado los espacios que han tenido en gobiernos anteriores?*

En la medida que los sectores sociales demuestren que están trabajando de manera articulada, con ideas claras, que se reflejan a través de su marco estratégico de DRI, fundamentado en las leyes vigentes (con énfasis en la Constitución Política, los Acuerdos de Paz y con los convenios internacionales vinculantes), pueden incidir y negociar en mejores condiciones con los diversos cooperantes.

- *¿Cómo vincular los intereses de los sectores indígenas, campesinos, de sociedad civil, que han dedicado tiempo y esfuerzo a través de planteamientos propositivos con relación a una política y/o estrategia de desarrollo rural?*

Ya se indicó que existen valiosos elementos de convergencia en las diferentes propuestas de desarrollo rural que se han elaborado. Estas iniciativas deben traducirse en acciones operativas que permitan construir planes de acción, en programas y proyectos de desarrollo. Las aspiraciones de todos los sectores de sociedad civil, deben expresarse en un proyecto de nación, el cual debe continuar construyéndose a partir de los consensos alcanzados a través del marco estratégico para el desarrollo rural integral.

Mientras se logra construir el proyecto de nación, es necesario que el sistema de consejos de desarrollo, ejerza un mayor control sobre la calidad del gasto público. Sobre este tema en particular se puede enfatizar el trabajo del CODEDE de Huehuetenango, desde el año 2002, donde se ha contado con el apoyo del PNUD y de la UNOPS, a través del Programa APPI (Anti Poverty Partnership Initiative). Los sectores de la sociedad civil se han fortalecido, han sido capacitados y han logrado establecer una agenda conjunta de trabajo, la cual les ha permitido involucrarse de cerca en las decisiones de inversión que se toman desde esta instancia.

¹⁰⁰ PNUD Guatemala. Una Agenda para el Desarrollo Humano. Resumen Ejecutivo. 2003 Página III

El trabajo que realizan tiene como marco referencial la estrategia de reducción de la pobreza en Huehuetenango, la cual orienta las líneas de inversión estratégica, bajo el modelo del desarrollo humano integral.¹⁰¹

Un aspecto al que debe prestársele mucha atención, radica en la inversión pública para el desarrollo. Por ejemplo, el sistema de consejos de desarrollo, anualmente administra más de Q1, 800 millones de quetzales. Desde el año 2002, los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES), tiene bajo su potestad definir los “programas y proyectos de infraestructura” para el desarrollo departamental, para lo cual, cuentan con el 1% del IVA¹⁰². Anualmente deben presentarse proyectos, para que estos ingresen al SNIP (Sistema Nacional de Inversión Pública, coordinado por SEGEPLAN).

La tendencia en la mayoría de los CODEDES es que la definición de los proyectos de infraestructura, proviene de las corporaciones municipales, las cuales deberían definir sus prioridades sobre la base de la demanda de los COCODES y en consulta con sus COMUDES. La experiencia y el trabajo práctico han demostrado que la identificación de los “proyectos” es antojadiza, a criterio del alcalde municipal y en algunos casos con el apoyo de su Concejo. La inversión que se solicita, usualmente es para proyectos de infraestructura: carreteras, escuelas, puestos de salud, etc. Hay un enorme conflicto de interés, clientelismo político e inequidad en la ejecución de estos proyectos, ya que existe una red de corrupción donde participan diputados distritales, gobernadores departamentales, directores ejecutivos de los CODEDES, alcaldes y funcionarios municipales, que se “benefician” recibiendo “comisiones y porcentajes” por las obras realizadas.

La Constitución Política, faculta a los diputados a que “aprueben, rechacen o modifique” el presupuesto de inversión, esto les permite, alterar el Listado Geográfico de Obras del sistema de consejos de desarrollo, respondiendo a sus intereses particulares. Es inadmisibles que siendo esto “un secreto a voces”, se permita. Los CODEDES, deben poner un límite a estos excesos. Nuevamente se pone de ejemplo al CODEDE de Huehuetenango. Han trabajado fuertemente para que la inversión del sistema de consejos sea de calidad y estratégica.

Un aspecto innovador que sienta un precedente en el ámbito nacional, radica en que han logrado contar con una asignación anual, para la ejecución de “proyectos estratégicos departamentales”, los cuales atienden temas priorizados dentro de la estrategia de reducción de la pobreza. A la vez el debate sobre la inversión municipal, es más consistente y abierto. Los temas discutidos en este debate son: Como mejorar la calidad de la inversión pública, reduciendo la injerencia de los diputados, los niveles de corrupción y el clientelismo político. Estos deben ser temas de discusión en el seno del CONADUR.

Lo mismo sucede con los fondos sociales como el desaparecido FIS, FONAPAZ y otros, cuya inversión responde al clientelismo político impulsado por los diputados y por algunos funcionarios públicos. Es inaceptable que anualmente se desperdicien miles de millones de quetzales, en obras que no transforman la realidad del país.

¹⁰¹ UNOPS. Estrategia de reducción de la pobreza en Huehuetenango. 2004. Páginas 100-115

¹⁰² Congreso de la República de Guatemala. Decreto 66-2002. Reforma artículo 10 Ley del impuesto al valor agregado – IVA Decreto 27-92. Guatemala. Artículo 1

Por ello es necesario que se fortalezca el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, los cuales deben trabajar en el marco de una planificación estratégica, para promover el desarrollo urbano y rural de sus departamentos y regiones.

Las gobernaciones departamentales, la SCEP, SEGEPLAN y las unidades técnicas departamentales (UTDs)¹⁰³, tienen una responsabilidad estratégica. En este sentido, debe exigirse el cumplimiento de sus funciones. Los sectores de Sociedad Civil de los CODEDES deben trabajar de manera articulada para impulsar una agenda estratégica para la inversión en desarrollo de los departamentos. Esta es una instancia donde la cooperación internacional debe invertir más, así como el sector público.

A la vez es necesario que se transforme y modifique el Decreto 66 – 2002, ya que éste circunscribe la inversión en desarrollo, “solo a obras de infraestructura”, dejando a un lado inversiones que deben hacerse para formar capital social, para proyectos productivos y de estímulo al desarrollo económico local, para programas y proyectos de gestión de riesgo y para otras prioridades que sean definidas en el seno del sistema de consejos de desarrollo.

La modificación del Decreto 66 – 2002, debe ser un tema en la agenda de trabajo del CONADUR. Esta acción demandará a su vez un fuerte trabajo con el Organismo Legislativo, para que atienda esta petición que “afectará sus intereses”.¹⁰⁴

El desarrollo rural es una prioridad, ahí se encuentran las mayores desigualdades y asimetrías. Pero la implementación de políticas consistentes para el abordaje de la problemática que se vive en el área rural, demanda discusiones a fondo de los temas sustantivos que se han identificado. Entre otros: la definición del tipo de Estado, el proyecto de nación, el modelo de desarrollo económico, los Acuerdos de Paz, los cambios constitucionales (la sociedad demanda un marco que responda a sus necesidades), los activos rurales, los cambios estructurales, en especial la agraria, el financiamiento para el desarrollo y en particular el Pacto Fiscal.

En el tema de Desarrollo Rural, luego de evaluar las distintas propuestas e iniciativas, se considera que las más adecuadas para las características de Guatemala, es la que se ha generado por parte de Plataforma Agraria, en su documento “Abriendo brecha”. Su propuesta se concentra en el desarrollo de las personas, la comunidad y la sociedad rural. Se comparte el criterio de que es necesario hacer transformaciones de carácter estructural. Sin lugar a dudas es necesario que se democratice el uso y acceso de los activos: tierra, agua, capacitación, créditos, etc.

Por otra parte, no debe perderse de vista, la importancia de fomentar los procesos de desarrollo local endógeno, los cuales deben estimular las zonas y áreas del país, que se caracterizan por el potencial que tienen en el marco de ventajas competitivas y comparativas que han logrado desarrollar.

¹⁰³ Forman parte del Sistema de Consejos de Desarrollo, están integradas por los funcionarios del sector público con presencia en los departamentos, son responsables de analizar y dictaminar sobre las solicitudes de financiamiento que se presentan. A la vez coordina la evaluación del Plan Departamental de Desarrollo

¹⁰⁴ Ver Anexos, propuesta de modificación del Decreto 66-2002, a ser presentada al CONADE, para su negociación dentro del Organismo Ejecutivo y en el Legislativo.

Es necesario apoyar la agroindustria, la producción forestal, el turismo, la industria textil y de vestuario, estableciendo zonas industriales. Aquí es donde se expresa la necesidad de fortalecer el sistema de consejos de desarrollo y la ley general de descentralización como mecanismos específicos, para dotar de un mayor nivel de toma de decisión y control a los actores locales.

Plataforma Agraria identifica una serie de acciones puntuales que deben realizarse para favorecer el Desarrollo Rural con énfasis en el desarrollo local endógeno:

- *Perfilar procesos participativos, promoción de asociación de pequeños productores.*
- *Políticas territoriales para impulsar la competitividad en el ámbito rural y local.*
- *Implementación de programas y proyectos enfocados en la seguridad alimentaria de la población, los cuales deben conjugarse con actividades que estimulen el incremento de los ingresos familiares.*
- *Programa masivo de infraestructura productiva bajo criterios de priorización geográfica, desde un enfoque de desarrollo territorial.*
- *Reformas institucionales y legislativas: ley general de catastro, ley para la creación de la procuraduría agraria, ley de tierras ociosas, Ley de regularización de la tenencia de la tierra, propuesta de código agrario y código procesal agrario y ley de tierras de comunidades indígenas.*
- *Superar la visión agrarista.*
- *Fortalecimiento y apoyo a los productores, estimular las actividades agropecuarias y agroindustriales, con potencial dentro del TLC.*
- *Ubicar la importancia de pequeñas y medianas economías.*
- *Aplicar un enfoque distributivo.*
- *Retomar el Pacto Fiscal*
- *Impulsar nuevos ejes productivos*
- *Estimular el desarrollo económico local*
- *Impulsar las leyes de descentralización y participación ciudadana*
- *Fortalecer a los gobiernos locales, estimulándoles en la promoción de actividades económicas, articuladas a programas y proyectos municipales, intermunicipales, departamentales y regionales.*
- *Plantear la diferenciación de políticas (mujeres y hombres, indígenas y no indígenas, locales y regionales, a diferentes actividades socioeconómicas y a distintos sectores). Las políticas deben incluir las siguientes ópticas: macroeconómica, compensatoria para los conglomerados más rezagados, descentralización y regionalización, ordenamiento territorial, empleo, cargas impositivas, inversiones públicas y comercio exterior¹⁰⁵.*

Guatemala demanda un Estado fuerte, que implemente una economía mixta, basada en un crecimiento económico con equidad, el cual debe tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de los guatemaltecos, debe impulsarse el enfoque de desarrollo humano integral.

¹⁰⁵ Plataforma Agraria. Abriendo Brecha (Una Propuesta de Desarrollo Rural). Noviembre 2004 Páginas 45-53

La mesa de diálogo y participación para el DRI, cumplió una importante función en la definición de la agenda estratégica para el desarrollo rural integral. Ese modelo de trabajo se agotó, por la falta de definición del Organismo Ejecutivo y por la posición intolerante del Sector Privado, especialmente la Cámara del Agro, así como por la indiferencia de los partidos políticos y de los Organismos Legislativo y Judicial.

El gobierno de la GANA, convocó a una mesa de diálogo sobre desarrollo rural¹⁰⁶, en el marco del diálogo nacional, que ha habilitado otros tres espacios de discusión y debate. Los sectores de sociedad civil, exigieron que el punto de partida de discusión, sea el marco estratégico para el DRI, elaborado en la MDPDRI, a la vez, solicitaron la presencia de los miembros del gabinete para el desarrollo rural y de los partidos políticos y los otros dos organismos del Estado. La participación del sector privado es imprescindible, es una condición básica para el proceso de diálogo. En el caso de los partidos políticos, debe enfatizarse la necesidad de retomar la agenda nacional compartida, elaborada en el 2003.

La nueva mesa de diálogo para el desarrollo rural, debe tomar en cuenta las distintas propuestas que se han formulado para el DRI, en especial los temas sustantivos.

Debe considerar las expectativas de los ciudadanos de a pie, que viven en el área rural y que aspiran resultados concretos para el desarrollo rural, tales como¹⁰⁷:

- *Mejorar la educación formal y no formal, especialmente la primaria y secundaria;*
- *Atención a la problemática y falta de oportunidades de la niñez y adolescencia;*
- *Acceso generalizado a los servicios básicos;*
- *Mejorar los servicios de salud;*
- *Facilitar el acceso a vivienda;*
- *Fomento de las actividades productivas y revitalizar la economía;*
- *Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional;*
- *Valorar la importancia de la organización comunitaria, fortalecer el sistema de consejos de desarrollo;*
- *Proyectos de desarrollo integrales;*
- *Respetar, promover y fomentar la cultura indígena;*
- *Promover un manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales y*
- *Brindar seguridad y acceso a justicia.*

Las aspiraciones que ellos definieron, se articulan adecuadamente con los puntos de convergencia y los enfoques para el DRI que identificaron en las propuestas para el desarrollo rural que se analizaron. Por tanto, el marco de discusión debe llevar a otro nivel los planteamientos y es en la definición de los ¿cómos? Ahí es donde nuevamente se tensan los puntos de discusión y debate.

Para tener posiciones más fuertes y de mayor peso, es imprescindible que los sectores de sociedad civil, lleguen a la mesa de diálogo con criterios unificados previamente.

¹⁰⁶ Se instaló en el mes de junio 2006.

¹⁰⁷ Instituto IPRODEL. Investigación de Campo. Grupos Focales. Tema Desarrollo Rural. 2009

Debe tomarse en cuenta la importancia de conquistar espacios políticos. Ya indicamos que la “incidencia”, desde afuera de los espacios de toma de decisión, es muy limitada. Las organizaciones de la sociedad civil, los movimientos populares, indígenas y campesinos, no deben ser ingenuas ni deben prestarse a manipulaciones de sus propios líderes, que les alejan del camino que deberían tomar, los espacios de participación política. Es necesario ocupar espacios estratégicos progresivamente en cada elección, iniciando por los municipios y llevando diputados al Congreso de la República, con interés en legislar para promover los cambios que se necesitan. Un punto de partida para desarrollar una estrategia orientada a la transformación del país puede ser el sistema de consejos de desarrollo, trabajando con una visión estratégica y negociando mayores espacios para garantizar una desconcentración y descentralización real y progresiva.

6.3 Conclusiones Generales

- El área rural de Guatemala se encuentra en una profunda crisis estructural con múltiples dimensiones, que abarca lo económico, social, cultural, ambiental y lo político. El mayor impacto negativo lo tienen los pequeños agricultores, campesinos e indígenas, quienes conforman la mayoría de la población, un reflejo de ello, son los indicadores tan adversos en términos de desnutrición crónica y aguda.
- La crisis del área rural en Guatemala, cuestiona a fondo los paradigmas de desarrollo rural ejecutados en el país y los fundamentos del proyecto civilizatorio occidental del que se generaron.
- Una Política de Desarrollo Rural Integral, como compromiso de Estado con visión de largo plazo, debe tener los siguientes ejes de abordaje:
 - a. **Político:** favorecer la participación indígena, definir el estatus de estas. Definir formas más adecuadas para el gasto público, privilegiando la descentralización y la promoción del desarrollo endógeno. Promover una nueva regionalización administrativa, con nuevos criterios lingüísticos, ambientales, potenciales productivos, organizativos, etc. Participación y representación de los pueblos indígenas en todos los niveles.
 - b. **Económico:** concertación y diálogo entre agentes del desarrollo económico. Fomento y estímulo a sistemas que promuevan el desarrollo local endógeno. Profundizar la descentralización hacia los gobiernos municipales. Estímulo a la Micro, pequeña y mediana empresas rurales no agrícolas. Las actividades productivas no agrícolas como posibilidades de desarrollo económico local y rutas de salida a la pobreza rural, el incremento al empleo y la inversión en el capital humano, serán fundamentales. Esto se logrará a través de la promoción de las MIPYMEs. El abordaje de este tema estará orientado a establecer un marco institucional coherente y transparente que permita el desarrollo de las MIPYMEs rurales. También se buscará fortalecer los mercados de servicios financieros y el desarrollo empresarial en el área rural.
 - c. **Social:** promover y reconocer las formas de organización propias de las comunidades, regionalizar los servicios de salud y educación. Garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de toda la población. El Estado debe aumentar la inversión en salud, educación y actividades generadoras de empleo.
 - d. **Agrario:** transformación de la estructura y uso de la tierra, garantizar el derecho a la tierra de los pueblos indígenas, legislación para garantizar estos derechos. Protección del Estado a tierras de cooperativas, comunales o colectivas. Obligación del Estado a proveer de tierras a quienes lo necesiten, lo cual incluye asistencia técnica y financiamiento, en tanto alcanzan niveles de sostenibilidad. Inventarios de la situación de la tierra en todo el país, articulado con el catastro. Eliminar formas de discriminación contra la mujer. Una prioridad deben ser las pequeñas y medianas economías rurales, esto debe incluir a las que están vinculadas con actividades agrícolas y pecuarias, así como las que están desarrollando otras actividades innovadoras generadoras de ingresos. Análisis y abordaje de las relaciones laborales rurales, en especial colono de finca, la

medianía, las cuadrillas de trabajadores temporales (migrantes estacionales) y otras.

- e. **Ambiental:** protección y conservación de los recursos naturales y ambientales, especialmente suelo, bosque, agua, clima, ecosistemas y la biodiversidad. Aplicación real del Convenio 169. Articular políticas de ordenamiento territorial con la protección ambiental.
 - f. **Cultural:** desarrollo humano integral, considerando que Guatemala es un país, pluricultural, multiétnico y multilingüe. Combate a todas las formas de discriminación y racismo. Valoración y fomento a las manifestaciones culturales de los diversos pueblos del país.
- El desarrollo rural, es una prioridad nacional. Los mayores niveles de exclusión social y pobreza, se concentran en el área rural de Guatemala, afectando primordialmente a la población indígena y campesina, especialmente a la niñez y la mujer. En el área rural, vive el 54% de la población nacional¹⁰⁸.
 - El Estado guatemalteco ha carecido de políticas públicas para promover el desarrollo rural integral. En la mayoría de los casos los gobiernos de turno han abordado este problema de manera marginal. Esto se expresa en la falta de programas - planes y en limitada capacidad de articular consensos. El desarrollo rural no ha sido una prioridad real, por el contrario, se ha privilegiado la inversión que favorece los segmentos económicos que a la vez han ejercido el poder político.
 - Las políticas neoliberales que se han implementado en las últimas décadas, han empobrecido a la mayor parte de la sociedad guatemalteca, esto potencialmente puede agravarse con la implementación de los nuevos tratados de libre comercio, toda vez que no se impulsen políticas públicas para apoyar a los pequeños y medianos productores (entre otros).
 - La implementación de la política de desarrollo rural integral, deberá considerar múltiples aspectos dentro de los cuales se pueden resaltar: a) el desarrollo institucional es fundamental para el desarrollo territorial; b) el territorio debe verse como una construcción social; c) enfatizar los vínculos entre lo rural y lo urbano; y d) la determinación de las potencialidades del territorio y la identificación de oportunidades – mercado, sin perder de vista la competitividad.
 - El proceso de formulación de la política de desarrollo rural integral durante los gobiernos de las GANA y UNE, se desarrolló en las condiciones en que las circunstancias lo permitieron. Los sectores sociales, conjuntamente con los representantes del sector público y del sector privado (en una fase del proceso) lograron construir un marco estratégico para el DRI. Este insumo fue fundamental y sirvió de base para que los sectores sociales, en una nueva coyuntura política en coordinación con el sector público y algunos actores del sector privado lograran finalmente la formulación de la PDRI.
 - Una limitación en el proceso de diálogo inicial, radicó en la debilidad del gobierno de las GANA, el cual no tenía mayoría en el Congreso de la República, en donde

¹⁰⁸ SEGEPLAN. Guatemala un país pluricultural. Contexto del país. Guatemala 2008

simultáneamente se estaba negociando una Ley marco para el desarrollo rural. Esto potencialmente sería capitalizado por los partidos de oposición para generar más desgaste. Hay que recordar que el gobierno de la GANA, careció de “operadores políticos”.

- El gobierno de la UNE retomó los resultados de la MDPDRI y finalmente logra formular y promulgar la Política de Desarrollo Rural Integral. Por la coyuntura vivida por este gobierno (Caso Rosemberg y sus secuelas), el proceso de fluidez en las bancadas del Congreso (desintegración y reconstitución de las mismas) y los mismos intereses prioritarios de esta administración (préstamos para financiar el presupuesto, reforma tributaria, aprobación de presupuestos) y las actividades de la oposición (interpelaciones, filibusterismo para bloquear al ejecutivo) han significado que la propuesta de Ley de Desarrollo Rural Integral siga en la fila de leyes pendientes.
- Con la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral y la creación del Ministerio de Desarrollo Rural, la Política de Desarrollo Rural Integral, tendría el marco de maniobrabilidad para operativizarse. Obviamente montar un Ministerio de Desarrollo Rural implica el desmontaje de otras burocracias que han demostrado ineficiencia en su mandato.
- Las organizaciones sociales que apoyaron dicha iniciativa se han enredado en las coyunturas y sus actividades para la aprobación de dicha ley han sido esporádicas. Estas organizaciones deben reformular y reforzar sus estrategias de operación e incidencia para lograr que el marco legal para la operativización de la Política de Desarrollo Rural pueda aprobarse en el Congreso. Las organizaciones sociales representantes de la realidad rural de Guatemala deben entender que solo articulados y con una fuerte base de apoyo social, lograrán que la correlación de fuerzas pueda equilibrarse un poco a favor de favorecer el desarrollo del espacio rural en Guatemala.

6.4 Recomendaciones

- Se recomienda que las organizaciones que participaron en la MDPDRI, especialmente los sectores de sociedad civil, y que finalmente incidieron en la formulación de la versión final de la PDRI, continúen presionando para la creación del andamiaje legislativo (Aprobación de la ley de Desarrollo Rural Integral), y la estructura institucional (Ministerio de Desarrollo Rural), a fin de que la PDRI, pueda ponerse en marcha. Obviamente, esto pasa por la asignación de los recursos financieros necesarios para la operativización de dicha política.
- La puesta en marcha de política de desarrollo rural, es una acción impostergable, no debe dejarse para el futuro, siendo así, se recomienda que sea el CONADUR, quien asuma esta responsabilidad en su ejecución. Las organizaciones que representan a lo rural en este caso, deberán revisar su representatividad en el CONADUR para llevar a sus más preclaros dirigentes y hacer que este instancia funciones tal y como lo establece la constitución y las leyes.
- Es necesario que los sectores de sociedad civil continúen trabajando con el Congreso de la República, ya que es de alta prioridad la “agenda complementaria” con los marcos jurídicos que permitirán enfrentar en mejores condiciones los efectos que potencialmente traerán los tratados de libre comercio.
- Los Acuerdos de Paz, deben ser un fundamento básico en la construcción de las políticas públicas complementarias al desarrollo rural y urbano. Se considera que la Agenda nacional compartida, construida por el Foro de partidos políticos, tiene valiosos insumos que definen el tipo de “estado” que Guatemala necesita, así como las grandes líneas para el desarrollo rural integral. Un país con las características del nuestro, necesita un Estado fuerte, que implemente políticas y acciones estratégicas para generar mejores condiciones de vida para la población.
- La construcción de un proyecto de nación es fundamental, no debe dejarse mas al tiempo, debe enfrentarse como un reto en el corto y mediano plazo. Los sectores de sociedad civil vinculados a la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral, pueden tener un importante rol de liderazgo en este proceso.
- Los sectores sociales, deben procurar el alcance del poder político, no deben “conformarse” solo con la incidencia política. Los cambios estructurales que el país demanda, así como la justicia social y el crecimiento económico con equidad, deben delinearse desde el Congreso de la República y otros espacios de poder.
- A los sectores de sociedad civil, se les recomienda que profundicen en el análisis del modelo de desarrollo humano integral como fundamento teórico. En la implementación de la PDRI, debe favorecerse el enfoque del desarrollo local endógeno. Los nuevos marcos jurídicos que estimulan la participación social, la descentralización y desconcentración, crean condiciones favorables para llevar a cabo esta iniciativa. Siendo así, el sistema de consejos de desarrollo se constituye en un espacio vital y estratégico.

- Se recomienda que las organizaciones de sociedad civil, le pongan más atención al sistema de consejos de desarrollo, ya que es un espacio estratégico de participación y de definición de política pública, para el “desarrollo urbano y rural y el ordenamiento territorial”.
- Un ejercicio interesante sería que los sectores sociales, sobre la base de la PDRI, negociaran con alcaldes – mancomunidades, la implementación de iniciativas que lleven a la práctica las líneas estratégicas que se han definido. Se considera que el desarrollo rural, debe partir desde lo local, tomando en cuenta las características específicas de unidades geográficas definidas en ley, en este caso municipios y departamentos.
- Guatemala necesita un estado fuerte, con recursos, capaz de promover políticas económicas y sociales que impulsen la equidad y que generen oportunidades. En este sentido se considera que los planteamientos formulados en el marco de la agenda nacional compartida son un punto importante de referencia sobre la cual los partidos políticos deberían avanzar y construir la agenda nacional de desarrollo rural integral, sin olvidar los Acuerdos de Paz. No obstante la práctica política está demostrando que los partidos están subsumidos en las agendas de sus financistas y responden a la lógica de los factores de poder económico.
- Para lograr cambios significativos en el país, se necesita que los sectores sociales y políticos articulen esfuerzos para diseñar conjuntamente un proyecto de nación. Los sectores sociales que piden cambios estructurales y justicia social, deben tomar el poder político, empezando por el organismo legislativo y los gobiernos locales, ya que de lo contrario (como en el presente) desde afuera de estos espacios “haciendo incidencia política”, no se van a lograr los cambios que demandan.
- La sociedad guatemalteca necesita una política de desarrollo rural integral, la cual debe tener un marco conceptual. En ese sentido, se considera que el modelo del desarrollo humano integral, aporta una importante base teórica. La política DRI debe estar articulada con un marco referencial mayor, un proyecto de nación (este es uno de los grandes retos, articular consensos). Dentro de la política DRI, debe favorecerse el enfoque del desarrollo local endógeno, donde se privilegie el impulso de las políticas de descentralización y desconcentración, así como los marcos de participación social y el estímulo real al desarrollo económico local. Por las disparidades que Guatemala presenta, se necesitan políticas públicas territorializadas (dentro de grandes líneas estratégicas de desarrollo).
- Una acción de corto plazo, será proponer al CONADUR que se modifique el Decreto 66-2002, para asegurar que las decisiones estratégicas de inversión que tomen los miembros de los CODEDES, respondan a una lógica de planificación, con visión y enmarcada en criterios para estimular el desarrollo rural integral. Esta modificación podría tener cambios significativos reales en las condiciones de vida de la población de los departamentos. Esto tendría que estar combinado con un fuerte acompañamiento de la inversión pública, vía ministerios, secretarías de presidencia, fondos sociales y otros.
- El alineamiento de la Cooperación Internacional en torno a planes territoriales (municipales y departamentales), que privilegien acciones de desarrollo rural integral sería una estrategia exitosa en la agenda política para propiciar iniciativas y acciones tendientes a estimular el DRI.

- No debe perderse de vista que en el Congreso de la República se discute la aprobación final de “ley de desarrollo rural Integral”. Siendo así es imprescindible que se realicen los cabildeos necesarios para que en su redacción final se contemplen las líneas estratégicas que la “política de desarrollo rural integral, de tal manera que sean congruentes.
- Debe seguirse de cerca el proceso de discusión y construcción de legislación agraria que impulsa la Corte Suprema de Justicia, que dentro de varios aspectos sustantivos incluye el código agrario y la apertura de tribunales agrarios. Este es un esfuerzo que debe apoyarse, ya que abordará un tema sensible: La tenencia de la tierra y las tierras ociosas y, en particular la función social de la propiedad. Sin lugar a duda, será otro espacio donde se verá cual es la voluntad real del sector privado para discutir temas sustantivos de Guatemala.
- El Ejecutivo debe conceder la debida prioridad a la Ley de Desarrollo Rural Integral y buscar su aprobación en el Congreso.
- El Ejecutivo y todos los actores implicados en la Política deben asumir un papel más proactivo en esos espacios de diálogo y comprometerse más en el éxito de sus esfuerzos.
- Todos los actores implicados en el Desarrollo Rural deben tener una visión estratégica sobre estos espacios de diálogo social y no verlos meramente como un mecanismo liberador de la presión social.
- El Ejecutivo debe comprometerse en un esfuerzo de fortalecimiento de la institucionalidad del país, esfuerzo en el que la existencia de estos espacios puede ser un instrumento para el fortalecimiento de las políticas y de su implementación.
- En el largo plazo, debe de realizarse un esfuerzo para que el Congreso se convierta en el espacio privilegiado de discusión social y de toma de decisiones, lo que implica transformaciones de fondo de dicho poder estatal.
- También es necesario comprometerse seriamente y con una visión de largo plazo, en la superación de la exclusión y de la pobreza y la organización de los sectores actualmente excluidos, como una forma posible de fortalecer el régimen político y lograr la participación real y efectiva de las mayorías y de los sectores hasta ahora excluidos.

Bibliografía General Consultada

- Abramovay, R (1999). **El capital social en los territorios**. Porto Alegre. Brasil: Pág. 225.
- Altenburg T. y J. Meyr–Stamer (1999). **Como promover clústeres, la experiencia en América Latina**. Pág. 96.
- Asamblea Nacional Constituyente. (1985) **Constitución Política República de Guatemala**. Pág. 18-53.
- Banco Mundial (2003). **La Pobreza en Guatemala**. Departamento de Desarrollo Humano. Departamento de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica. Oficina regional para América Latina y el Caribe. Pág. 7.
- Baradach, Eugene (1998). **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas Públicas**. CIDE. México. Pág. 6-8.
- Barba García, Héctor. (1997) **Corporativismo Mexicano Contratos Colectivos de Protección (Apuntes para Análisis y Discusión)**. Universidad de Guadalajara. Disponible en www.fatmexico.org/analisis/CORPOCCP.DOC. 5 pp.
- Boisier, Sergio (2001). **La Odisea del Desarrollo Territorial en América Latina, la Búsqueda del Desarrollo Local y la Descentralización**. Pág. 15.
- CACIF. (2004) **Guatemala. Plan de desarrollo económico y social 2004–2007**. Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comercio, Industria y Finanzas (CACIF). Guatemala. Pág. 1-45.
- Castillo González, Jorge M. (2003) **Constitución Política República de Guatemala**. Quinta edición. Guatemala. Páginas 3-508.
- Casaús Arzú, Marta Elena y Juan Carlos Gimeno. (2000). **Desarrollo y Diversidad**. Cholsamaj. Pág. 22-32.
- CEPAL. (1998). **Los Procesos de Desarrollo Territorial**. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Chile. Pág. 12-15.
- CNOC. (2002) **Propuesta de Desarrollo Rural**. Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC). Guatemala.
- CNOC. (2004). **Reforma Agraria Integral (RAI)**. Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC). Guatemala.
- Congreso de la República de Guatemala (2001). **Ley de Desarrollo Social**. Decreto 42-2001. Guatemala. Artículo 1.
- Congreso de la República de Guatemala (2001). **Ley Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**. Decreto 11-2002.

- Congreso de la República de Guatemala (2002) **Reforma Artículo 10 Ley del Impuesto al Valor Agregado-IVA** Decreto 27-92 y Decreto 66-2002. Guatemala. Artículo 1.
- Congreso de la República de Guatemala (2005). **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Decreto No. 32-2005. Artículo 4.
- Congreso de la República de Guatemala (2005 y 2006). **Propuestas para Ley Marco de Desarrollo Rural**: Registros: 3212; 3223; 3235; 3256; 3427 y Ley de Desarrollo Rural Integral (sin registro). Guatemala.
- COS (2005). **Otra Guatemala es Posible**. Colectivo de organizaciones sociales (COS) Guatemala.
- Delich, Francisco. (2007) **Clase Obrera: Sindicatos y Democracia**. Revista Crítica y Utopía No. 2. Buenos Aires, Argentina. Documento PDF, disponible en www.escenariosalternativos.org . 4 pp.
- Foro Permanente de Partidos Políticos (2004). **Agenda Nacional Compartida, Un Esfuerzo Multipartidario para la Guatemala del siglo XXI**. Magna Terra. Guatemala. Pág. 40-45 y 76-79.
- FUNDEMOS. (2002a) **Recopilación: Acuerdos de Paz. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas**. Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia (FUNDEMOS). Guatemala.
- FUNDEMOS (2002b) **Recopilación: Acuerdos de Paz. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria**. Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia (FUNDEMOS). Guatemala.
- FUNDEMOS (2002c) **Recopilación: Acuerdos de Paz. Acuerdo para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado**. Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia (FUNDEMOS). Guatemala.
- García-Pelayo, (1978). **Las Organizaciones de Intereses y Teoría Constitucional**. Ponencia Presentada al Primer Congreso de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Central de Venezuela. México. D.F. Documento en PDF. Pp. 9-32.
- Gobierno de la República de Guatemala (2001). **Política Nacional de Promoción y Desarrollo de la Mujer Guatemalteca**. Guatemala. Pág. 60-64.
- Gobierno de la República de Guatemala (2002a). **Política Nacional de Fomento al Sector de la MIPYME**. Ministerio de Economía. Guatemala. Pág.3-20.
- Gobierno de la República de Guatemala (2002b). **Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales. Marco de Políticas**. Guatemala. Pág. 1-15.

- Gobierno de la República de Guatemala (2004). **Programa de Reactivación Económica y Social: Vamos Guatemala, Unidos por un Mejor País. (2004–2005).** Guatemala. Pág. 1-5.
- Gobierno de la República de Guatemala (2005). **Gabinete de Desarrollo Rural. Agenda Estratégica para el Desarrollo Rural Integral.** Guatemala. Pág. 1-30.
- Helmsing, A. H. J. (2001). **Desarrollo Económico Local.** Ámsterdam. P. 25.
- IICA, (2003) **Políticas públicas y gestión de territorios rurales**, en SINOPSIS No. 2. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). San José de Costa Rica. Páginas 1-7
- Insua Luis Llambi, y Edelmira Pérez Correa. **Nuevas ruralidades y viejos campesinismos.** Agenda para una nueva sociología rural. Cuadernos de desarrollo rural. Universidad Javeriana Colombia. 2007.
- INE. (2003). **Censo Nacional XI de Población y VI de Habitación.** Instituto Nacional de Estadística-(INE). Guatemala.
- Kab' Áwil (2005) **La Propuesta de los Empresarios.** Kab' Áwil-Visión Profunda. Guatemala. Pág. 1-25.
- Kauffer, Edith. **Las políticas públicas y los compromisos de la investigación.** Las políticas públicas: algunos apuntes generales. ECOSUR. México. 2002
- Krause, Enrique (2009) **El Poder y el Delirio.** Editorial Tusquets. Barcelona. 376 pp.
- Lewis, Oscar (1961) **Five Families: Mexican Case Studies in the Culture of Poverty.** University of New México Press. Albuquerque. 352 pp.
- López Rivera, Óscar A. (comp.) (2007) **Análisis de los Programas de Gobierno de los Partidos Políticos ante la Pobreza. Elecciones 2007.** Serie "Debate y Propuestas sobre la Pobreza" No. 5. Área de Estudios de Pobreza. FLACSO-Guatemala.
- López Rivas, Óscar L. (2003). **Asesoría Técnica en Estrategia de Reducción de la Pobreza en Huehuetenango.** Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala. Pág. 1-25.
- MAGA. (2004). **Política Agrícola 2004 –2007.** Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA). Guatemala. Pág. 2-3.
- Maillat Denis (1998). **Desarrollo Territorial, Milieu y Política Regional.** Pág. 23.
- Majone, Giandomenico (1999). **Argumentación y Persuasión en la Formulación de Política.** México. Pág. 52.
- Marshall A. (1954) **Principios de Economía.** Madrid. España. Pág. 220.

- MDPDRI. (2003). **Redacción Preliminar de la Propuesta de Política Nacional de Desarrollo Rural**. Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral. (MDPDRI). Organización de Estados Americanos- Sistema de Naciones Unidas (OEA-SNU). Guatemala. Pág. 1-15.
- MDPDRI. (2005a) **Marco Estratégico de la Política de Desarrollo Rural Integral. Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral**. (MDPDRI). Guatemala.
- MDPDRI. (2005b) **Sistematización del Proceso de Trabajo de la MDPDRI**. Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral. (MDPDRI). Guatemala.
- Mendoza Domínguez, Norman Octavio: **Del Autoritarismo Cultural a la Comunidad Imaginada: Un análisis de la transición política en Guatemala**. Madrid, 2004.
- Mendoza Domínguez Norman Octavio: **Descentralización y Participación Comunitaria: Premisas para alcanzar el desarrollo social sostenible y la paz firme y duradera**. Escuela de Ciencia Política USAC. 1998.
- MINUGUA. (2002). **El Debate sobre la Política Rural en Guatemala**. Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA). Pág. 7-8.
- MINUGUA (2002–2003) **Décimo Cuarto Informe**. Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA). Párrafo 51.
- Morales, Jaime. **Sociedades Rurales y Naturaleza**. En busca de alternativas hacia la sustentabilidad. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente ITESO. México. 2004. Pág. 19.
- O'Donnell, Guillermo (1992) **¿Democracia Delegativa?** Papel de Trabajo No. 192. Kellogg Institute. Washington, marzo. 14 pp.
- Olson, M (2000). **La Lógica de la Acción Colectiva**. Barcelona, España. Pág. 30.
- OIT (1986). **Convenio 169. Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**. Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Orozco H. José de Jesús. (1978). **El Poder de los Grupos de Presión**. Ponencia Presentada al Primer Congreso de Derecho Constitucional. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Facultad de Ciencias Políticas. México. D.F. Documento PDF. Pp. 105-133.
- Pallavicini Violeta (2004) **Políticas Públicas. Marco Conceptual**. Universidad de Costa Rica. Pág. 1-14.
- Plataforma Agraria (2003). **Abriendo Brecha (Una Propuesta de Desarrollo Rural)**. Guatemala. Pág. 10 45-53.

- Pérez Munera, (2007) **La Democracia Delegativa**, en Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Vol. 37, No. 106. Medellín, Colombia, enero-junio. Pp. 263-289. ISSN 0120-3886.
- Porter M. E. (1991) **La Ventaja Competitiva de las Naciones**. Harvard. Estados Unidos. Pág. 60-75.
- Putnam, Robert (1993) **Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy**. Princeton University Press. ISBN 0-691-07889-0
- Rojas Soriano, Raúl (1988). **Investigación Social Teoría y Praxis**. Plaza y Valdez. México.
- Ruiz Sánchez, Carlos (1998). **Manual para la Elaboración de Políticas Públicas**. México. Pág. 15-16.
- SCEP. (2004) **Política Nacional de Descentralización del Organismo Ejecutivo**. Secretaria de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP). Guatemala. Pág. 3 / 10-11.
- Schejtman, Alexander y Julio A. Berdegú. (2004). **Desarrollo Territorial Rural**. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Chile. Pág. 1-20.
- SEGEPLAN (2001). **Estrategia de Reducción de la Pobreza**. Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN). Guatemala.
- SNU-PNUD. (2002) Guatemala: **Desarrollo Humano, Mujeres y Salud**. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (SNU-PNUD). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Edisur. Guatemala. Pág. 340.
- SNU-PNUD. (2003) **Una Agenda para el Desarrollo Humano**. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (SNU-PNUD). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Edisur. Guatemala. Pág. III / XVII–XVIII / XX.
- SNU-PNUD. (2004). **Desarrollo Humano y Ruralidad. Compendio Estadístico**. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (SNU-PNUD). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Edisur. Guatemala.
- SNU-PNUD. (2005). **Diversidad Étnico–Cultural: La Ciudadanía en un Estado Pluricultural**. Sistema de Naciones Unidas en Guatemala-Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (SNU-PNUD). Informe Nacional de Desarrollo Humano. Edisur. Guatemala. Pág. 325–334 / 337 / 346 / 358.
- Sutcliffe, Robert. B. (2001). **100 Ways of Seeing an Unequal World**. Zed Books. New York. 287 pp. ISBN 185649814X.
- UNOPS (2004). **Estrategia de Reducción de la Pobreza en Huehuetenango**. United Nations Office Project Services (UNOPS). Guatemala. Pág. 100 –115.

- Vázquez-Barquero, Antonio (1995). **Desarrollo Endógeno y Globalización**. España. Pág. 5.
- Vargas, Oscar René. (2002) **El Consenso de Washington**. Nuevo Diario Nicaragua.
- World Bank (2004) **Inequality in Latin America Breaking with History**. World Bank Publish Department. Washington D. C. 380 pp. ISBN Number: 978-0-8213-5665-4.
- Zapata, Adrian. (2008) **Una definición normativa de Desarrollo Rural Integral**, Cuaderno Diálogos No. 66. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Guatemala, julio. 8 pp.

Páginas Web:

- **Blog de Javier Orti. El Hiperpresidencialismo.** <http://javierorti.blogspot.com/2008/01/el-hiperpresidencialismo.html>
- **CEPAL, Proyectos de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe.** <http://www.eclac.org/dmaah/gucif/defcon.htm>
- **El Consenso de Washington.** <http://www.cep.org.ar/articulo.php?ids=61>
- **Gobernanza.** es.wikipedia.org/wiki/Gobernanza
- **INAP. El proceso político y los grupos de presión.** <https://www.u-cursos.cl/inap/2009/1/HIS100/2/material.../542>
- **México, Proyecto de Nación.** <http://www.fusda.org/ignaciomartinez-rev1-2.pdf>
- **Políticas Públicas e Instituciones.** <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ve/ds-pp.htm>
- **SEGEPLAN. Estrategias de reducción de la pobreza departamentales y municipales (2004–2005).** <http://SEGEPLAN.gob.gt>
- **SEGEPLAN. Las Políticas Públicas.** http://www.SEGEPLAN.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=42&Itemid=73
- **Sociología Política.** http://es.wikipedia.org/wiki/Categoría:Sociología_política
- **RIMISP Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural,** <http://www.rimisp.org/>
- **Wikipedia:** [http://es.wikipendia.org/wiki/Consenso de Washington](http://es.wikipendia.org/wiki/Consenso_de_Washington), Barcelona 2004

Periódicos

- **El Periódico.** Sylvia Gereda Valenzuela. En donde estamos parados. Julio 2005
- **Prensa Libre.** Rosa María Bolaños. Ley de desarrollo rural se presentará en enero de 2009. Disponible en <http://www.prensalibre.com/pl/2008/diciembre/05/281199.html>
- **La Hora.** Karen Cardona. Mesa Rural. Disponible en <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=31009>
- **El Periódico.** Claudia Acuña. Presentan nuevo proyecto de ley de desarrollo rural. Disponible en <http://www.elperiodico.com.gt/es/20070823/actualidad/42824/>
- **Prensa Libre.** Conflictos Agrarios en Guatemala son una bomba de tiempo. Disponible en <http://www.prensalibre.com/pl/2008/marzo/26/228328.html>
- **Prensa Libre.** Aprueban Política de Desarrollo Rural Integral. Disponible en <http://www.prensalibre.com/pl/2009/mayo/08/312801.html>
- **Diario de Centroamérica.** Aprueban Política de Desarrollo Rural Integral. Disponible en <http://www.dca.gob.gt/nacional4.html>

Entrevistas

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales-ASIES. (2005) **Grupos focales. Apreciaciones sobre el desarrollo rural, en cuatro departamentos de Guatemala.**
- Licenciado Jorge Calvo Subsecretario Políticas Territoriales SEGEPLAN (Junio 2006)

Observación Participante

- Equipo de delegados del organismo ejecutivo, sesiones ordinarias y extraordinarias, en el periodo marzo 2005 a febrero 2006
- Mesa de diálogo y participación para el Desarrollo Rural Integral, sesiones ordinarias y extraordinarias, desarrolladas en el periodo 30 marzo 2005 al 16 febrero 2006

Anexos

- a) Artículos constitucionales, relacionados al Desarrollo Rural
- b) Los Acuerdos de Paz y el Desarrollo Rural en Guatemala
- c) Cuadro comparativo entre propuestas de desarrollo rural
- d) Demanda de la población sobre desarrollo rural
- e) Consideraciones sobre el sistema de consejos de desarrollo
- f) Propuesta modificación decreto 66 - 2002

Anexo A
Artículos Constitucionales relacionados al Desarrollo Rural

Artículo	Tema	Comentarios
1	<i>Fin supremo del Estado: realización del bien común</i>	Deben perseguirse objetivos generales y permanentes, nunca fines particulares. El bien común es sinónimo de, interés público, interés social e interés general. El bien común es aquel que se logra con la colaboración de todos los miembros de la sociedad.
2	<i>Deberes del Estado: el desarrollo integral de la persona</i>	No solo individuales sino también sociales. El acuerdo para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado interno, establece que “el desarrollo implica, además de las actividades agrícolas, la generación de empleo y de ingresos provenientes de la agroindustria, la industria y los servicios conforme a esquemas propios del medio rural y la preservación de los recursos naturales. Para ello es imprescindible el desarrollo de la infraestructura básica de comunicaciones, electrificación y productiva”.
39	<i>Propiedad privada: progreso individual y el desarrollo nacional</i>	No es propio en la vida en sociedad el ejercicio absoluto de este derecho, el artículo 44, establece que debe prevalecer el interés social. Una limitante crítica, es que la Constitución no define que se entiende por propiedad. También es necesario definir los distintos tipos de propiedad que existen. El tema de la propiedad y su función social, es un tema sustantivo dentro del DRI. La cámara del Agro, defiende la propiedad privada, por sobre todas las cosas. Este es un punto altamente sensible dentro de su agenda. Un argumento que utilizan, es que “ya no existen latifundios”, a la vez indican que “la reforma agraria”, no resuelve los

Artículo	Tema	Comentarios
		problemas de subdesarrollo de Guatemala. Por su parte los sectores de sociedad civil, indican que es necesario transformar la estructura agraria del país, este es un tema medular
40	<i>Expropiación: propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva. Indemnizaciones por expropiación de tierras ociosas</i>	En la medida que resulte necesario para el benéfico de la colectividad. Este es otro tema sustantivo en la formulación de la política DRI, la definición de los mecanismos de expropiación, articulada con la definición de la "función social de la propiedad".
44	<i>El interés social prevalece sobre el particular</i>	El bien común sobre intereses particulares, este es un tema fundamental dentro de la formulación de una política de desarrollo rural, los sectores de sociedad civil, solicitaron que "se defina explícitamente el carácter de la propiedad privada y las distintas figuras de propiedad que existen, estatal, municipal, comunal, etc., a la vez se demanda que se defina el alcance del interés colectivo sobre el individual.
45	<i>Legítima la resistencia del pueblo para la protección y defensa de los derechos y garantías consignados en la Constitución</i>	<i>Dicha resistencia se hace efectiva por medio de manifestaciones y concentración pública, huelga y renuencia o rechazo a hacer algo. La resistencia pacífica es difícil, pende de un hilo muy delgado: la tolerancia de las autoridades que utilizarán toda clase de métodos persuasivos y la organización y la capacidad de resistir del pueblo.</i>
46	<i>Preeminencia del derecho internacional</i>	Convenio número 169 Sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, es un ejemplo de un marco jurídico internacional vigente, el cual se aplica en nuestro país parcialmente, como ejemplo pueden citarse los casos de explotación minera, donde no se han realizado consultas a la población de las áreas potencialmente afectadas.
47	<i>Protección de la familia: el Estado</i>	Ley de Desarrollo Social

Artículo	Tema	Comentarios
	<i>garantiza la protección social, económica y jurídica de la familia</i>	Decreto 42-2001, constituye un conjunto de medidas del organismo ejecutivo con el fin de crear y promover condiciones sociales, culturales, políticas, económicas y jurídicas que faciliten el acceso de toda la población a los beneficios del desarrollo en condiciones de igualdad y equidad. Lamentablemente este marco jurídico al igual que muchos otros, constituye letra muerta, ya que los presupuestos anuales reflejan otras prioridades, por ejemplo el del 2007, asigna un 72.3% para gasto de funcionamiento y pago de deuda y un 22.7% para inversión.
64	<i>Patrimonio natural: de interés nacional la conservación, protección y mejoramiento del patrimonio natural de la nación</i>	Acuerdos de Paz, indican que el Estado deberá adoptar con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente.
67	<i>Protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas: gozan de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y técnica preferencial</i> <i>Propiedad histórica de la tierra</i>	Acuerdos de Paz Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, reconoce los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, indica que es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, constitución y compensación de estos derechos. Es obligación del Estado brindar protección especial a tierras de cooperativas, comunales o colectivas. Las comunidades indígenas, tienen derecho a mantener el sistema de administración de las tierras que tengan y que históricamente les pertenece. <i>La propiedad histórica, tiene un obstáculo: la propiedad privada legalizada y registrada.</i>
68	<i>Tierras para comunidades indígenas: el Estado proveerá de tierras estatales</i>	Ratificado en Acuerdos de Paz, se establece que el Estado tiene la obligación de proveer tierras

Artículo	Tema	Comentarios
		estatales a las comunidades que las necesitan. También es responsable de regular la situación jurídica a la posesión comunal de tierras por comunidades que carezcan de títulos de propiedad. Para ello cada municipalidad, realizará un inventario de la situación de tenencia de la tierra (esto es algo que se ha incumplido). FONTIERRA Decreto 24-99, es el mecanismo creado en los Acuerdos de Paz, para brindar acceso a tierra a la población. Evaluaciones realizadas han demostrado que este mecanismo es insuficiente e ineficaz.
69	<i>Traslación de trabajadores y su protección</i>	Trabajadores agrícolas del altiplano primordialmente. Se estima que son más de 800 mil personas (SEGEPLAN) Estos trabajadores constituyen uno de los núcleos de población de alta vulnerabilidad, viviendo en pobreza extrema y víctimas de la exclusión social.
70	<i>Ley específica: una ley regulará lo relativo a la sección tercera comunidades indígenas</i>	Aun no se ha elaborado, se ha incumplido con la emisión de esta ley. Este es un interesante tema de discusión, debe trabajarse en la formulación de una iniciativa de ley que regule aspectos relativos a las comunidades indígenas.
79	<i>Enseñanza agropecuaria: es de interés nacional, la Escuela Nacional Central de Agricultura, organiza, dirige y desarrolla la enseñanza a nivel medio</i>	<i>El decreto 51-86 del Congreso de la República, indica que ésta escuela goza de descentralización, autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, gracias a lo cual podrá adquirir y vender bienes y registrarlos a su nombre, no a nombre del Estado, incluyendo la libre disponibilidad de los mismos.</i>
94	<i>Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social: el Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes, a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social</i>	Los indicadores de pobreza general, extrema, así como los principales indicadores de salud y bienestar social, demuestran que el Estado ha incumplido sistemáticamente con esta

Artículo	Tema	Comentarios
		responsabilidad constitucional. Hay un nuevo marco jurídico, el Decreto No. 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, habrá que evaluar el alcance que tendrá a través de su órgano ejecutor la Secretaría de seguridad alimentaria y nutricional - SESAN
97	<i>Medio ambiente y equilibrio ecológico: el Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, deben prevenir la contaminación del ambiente y mantener el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar la utilización y aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua</i>	Los Acuerdos de Paz y el Convenio número 169, plantean que debe obtenerse la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales, que pueda afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades.
98	<i>Participación de las comunidades en programas de salud: las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente</i>	Los Acuerdos de Paz, establecen que el Estado, debe promover y reconocer formas de organización propias de las comunidades indígenas y de sus autoridades comunales. Plantea a la vez, que deben promoverse las reformas al Código Municipal para propiciar la participación de las comunidades indígenas.
99	<i>Alimentación y nutrición: el Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud.....para lograr un sistema alimentario nacional efectivo</i>	En los Acuerdos de Paz, el Estado se compromete a "dar prioridad a la lucha contra la desnutrición, saneamiento ambiental, la salud preventiva, las soluciones para fortalecer la atención primaria en salud y materno infantil. Decreto No. 32-2005 Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
102	<i>Derechos sociales mínimos de la legislación del trabajo: d) el trabajador del campo puede recibir, a su voluntad, productos alimenticios hasta por un 30% de su salario; i) los trabajadores de empresas agropecuarias, a diez días hábiles de vacaciones anuales; k) protección a la mujer trabajadora; l) los menores de catorce años no podrán ser ocupados en ninguna clase de trabajo</i>	En los Acuerdos de Paz, el Estado se compromete a: • Garantizar los derechos de los trabajadores urbanos, rurales y de los campesinos • Fortalecer la participación igualitaria de las mujeres en el desarrollo económico y social • Reconocer igualdad de

Artículo	Tema	Comentarios
		derechos de la mujer y el hombre en el hogar, trabajo, producción, vida social y política • Impulsar la capacitación laboral femenina • Reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas para efectos de valoración y remuneración laboral • Impulsar una modernización agraria, hacia una mayor justicia y eficiencia
118	<i>Principios del Régimen Económico y Social: se funda en principios de justicia social. Es obligación del Estado, orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional</i>	El Estado debe asumir el rol de orientar la economía nacional y el rol de participante a la par de la iniciativa privada. La distribución del ingreso nacional es fundamental dentro de la concepción de "justicia social"
119	<i>Obligaciones del Estado: a) promover el desarrollo económico de la nación, b) promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo nacional, c) conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, d) velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, e) fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas, f) otorgar incentivos, a empresas industriales que se establezcan en el interior de la república, g) fomentar con prioridad la construcción de viviendas populares, h) impedir el funcionamiento de prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad, i) defensa de consumidores y usuarios, j) impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y del patrimonio familiar. Debe darse al campesino y al artesano ayuda técnica y económica, k) proteger la formación de capital, el ahorro y la inversión, l) promover el desarrollo</i>	Los roles del estado son: -promotor -tomador de decisiones -velando y protegiendo Es responsabilidad del Estado, la implementación de programas de desarrollo rural. Los Acuerdos de Paz, establecen que los objetivos en desarrollo rural deben incluir: • seguridad alimentaria local e infraestructura básica de servicios a la población, vivienda, saneamiento, agua potable, salud y educación • incremento de la producción y productividad y promoción de mercados locales y regionales de productos e insumos agrícolas, agroindustriales y artesanales • generación de empleo e ingresos • uso sostenible de los recursos naturales disponibles mediante

Artículo	Tema	Comentarios
	<i>ordenado y eficiente del comercio interior y exterior, m) mantener dentro de la política económica, una relación congruente entre el gasto público y la producción nacional y n) crear las condiciones adecuadas para promover la inversión de capitales nacionales y extranjeros</i>	ordenamiento de recursos
121	<i>Bienes del Estado literales b) las aguas superficiales y subterráneas, d) zona marítimo terrestre, plataforma continental y el espacio aéreo, e) subsuelo (substancias orgánicas e inorgánicas), los yacimientos de hidrocarburos y los minerales</i>	<i>Son "inalienables", no se pueden enajenar debido a que no figuran en el comercio ordinario regulado por el derecho privado, el código civil y el de comercio, aunque la inalienabilidad no se concibe en términos absolutos, siempre que el destino de la enajenación favorezca al Estado.</i>
122	<i>Reservas territoriales del Estado: se reserva el dominio de una faja terrestre de 3 kilómetros a lo largo de los océanos; 200 metros alrededor de las orillas de los lagos, de 100 metros a cada lado de las riberas de los ríos navegables y 50 metros alrededor de las fuentes y manantiales</i>	Las reservas territoriales, son reguladas por el Decreto Número 126-97 del Congreso de la República
125	<i>Explotación de recursos naturales no renovables: se declara de utilidad y necesidad pública, la explotación técnica y racional de hidrocarburos, minerales y recursos naturales no renovables</i>	Decreto Número 48-97 del Congreso de la República, Ley de Minería. Un interesante tema de debate, radica en la explotación minera, de San Marcos, se sabe que los beneficios para el Estado son mínimos, ya que la transnacional Glamys Gold, se lleva la mayor tajada de las ganancias, dejando daños significativos a la Población y al ambiente.
126	<i>Reforestación: se declara de urgencia nacional y de interés social, la reforestación del país y la conservación de los bosques</i>	Función a cargo del INAB, aplicación del Decreto Número 101-96 Ley Forestal y su reglamento
127	<i>Régimen de aguas: todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles</i>	Una ley específica regulará esta materia, a la fecha aun no se tiene, esta es una prioridad.
128	<i>Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos: está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna</i>	Una urgente necesidad a nivel nacional radica en la formulación de una ley de agua. Se han registrado casos de abusos de particulares, finqueros, alcaldes, diputados, que han desviado ríos, para regar sus

Artículo	Tema	Comentarios
		propiedades, en detrimento de comunidades. Otro aspecto crítico radica en los crecientes niveles de contaminación en los cuerpos de agua, por la falta de una reglamentación más rigurosa sobre las descargas de aguas residuales.
129	<i>Electrificación: se declara de urgencia nacional</i>	Los planes del ejecutivo en materia de electrificación se desviaron a la privatización. La electricidad es demasiado cara y constituye una carga para la población
130	<i>Prohibición de monopolios: se prohíben los monopolios y privilegios. El Estado protegerá la economía de mercado e impedirá las asociaciones que tiendan a restringir la libertad del mercado o a perjudicar a los consumidores</i>	Economía de libre mercado, esto significa que el Estado no interviene, dejando al libre mercado a su espontáneo y voraz funcionamiento.
131	<i>Servicio de transporte comercial: se reconoce de utilidad pública, y por lo tanto gozan de la protección del Estado, todos los servicios de transporte comercial y turístico, sean terrestres, marítimos o aéreos</i>	Es de utilidad pública, pero está en manos privadas.
134	<i>Descentralización y autonomía: el municipio y las entidades autónomas y descentralizadas, actúan por delegación del Estado</i>	Ley General de Descentralización Decreto Número 14-2002
142	<i>De la soberanía y el territorio: a) el territorio nacional integrado por su suelo, subsuelo, aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo, b) la zona contigua del mar adyacente al mar territorial, c) los recursos naturales y vivos del lecho y subsuelos marinos y los existentes en las aguas adyacentes a las costas fuera del mar territorial</i>	<i>El concepto de soberanía se basa en el principio de igualdad soberana de los Estados, comprende los siguientes elementos:</i> • <i>Igualdad jurídica o legal de los Estados (todos son iguales ante la ley)</i> • <i>Derecho a la integridad territorial e independencia política</i> • <i>Derecho a elegir y llevar adelante su sistema político, social, económico y cultural</i> <i>La igualdad es la base del ejercicio del derecho de la soberanía.</i>
183	<i>Funciones del Presidente de la República: a) cumplir y hacer cumplir la</i>	La política de desarrollo está en manos del presidente de la

Artículo	Tema	Comentarios
	<i>Constitución y las leyes, m) coordinar, en consejo de ministros, la política de desarrollo de la nación</i>	República. El CONADE, tiene la responsabilidad de formular la política de desarrollo urbano y rural y de ordenamiento territorial.
191	<i>Funciones del Vicepresidente de la República: c) coadyuvar, con el Presidente de la República, en la dirección de la política general del gobierno</i>	Durante la actual administración la Vicepresidencia de la República ha tenido bajo su responsabilidad la conducción los temas sustantivos.
224	<i>División administrativa: la administración será descentralizada y se establecerán regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales que podrán estar constituidos por uno o más departamentos para dar un impulso racionalizado al desarrollo integral del país. Sin embargo, cuando así convenga a los intereses de la Nación, el Congreso podrá modificar la división administrativa del país, sin menoscabo de la autonomía municipal</i>	El territorio, se divide para su administración en departamentos y municipios. El departamento representa una simple y rígida división del territorio del Estado Para su desarrollo económico y social en regiones, en base a criterios: económicos, físicos, sociales y culturales El acuerdo de identidad y derechos de los pueblos indígenas, en sus artículos IV-B-5-c y IV –C establece: que debe procederse a una regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración con criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales. Plantea que la regionalización administrativa, debe hacerse de conformidad con criterios lingüísticos de los servicios de salud, educación y cultura de los pueblos indígenas. Actualmente la comisión paritaria de reforma y participación conjuntamente con Segeplan, han formulado una nueva propuesta de regionalización para Guatemala. Ya cuenta con el respaldo del gabinete de gobierno
225	<i>Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural: este Consejo tendrá a su cargo la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural, así como la de ordenamiento territorial</i>	Constitucionalmente le corresponde al CONADE, la formulación de la política de desarrollo rural, urbano y de ordenamiento territorial.
226	<i>Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural:</i>	En la Constitución no se indican sus funciones.

Artículo	Tema	Comentarios
		En el Decreto 11-2002, artículo 8 de describen sus funciones.
228	<i>Consejo Departamental: con el fin de promover el desarrollo del departamento</i>	Decreto 11-2002, artículo 9 (integrantes) y artículo 10 (funciones).
230	<i>Registro General de la Propiedad: cada departamento o región, tendrá su propio registro de la propiedad y el respectivo catastro fiscal</i>	<i>La Constitución obliga a organizar un "registro en cada departamento o uno por región", con cada registro debe organizarse a la par, el respectivo "catastro fiscal".</i>
242	<i>Fondo de garantías: con el fin de financiar programas de desarrollo económico y social que realizan organizaciones no lucrativas del sector privado, reconocidas legalmente en el país, el Estado constituirá un fondo específico de garantía de sus propios recursos</i>	Una ley regulará en esa materia
253	<i>Autonomía Municipal: c) atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción</i>	Predominantemente autonomía administrativa Decreto 12-2002 Código Municipal Artículo 35 Competencias Municipales, literal c) formulación e institucionalización de políticas públicas municipales y de los planes de desarrollo urbano y rural del municipio.
255	<i>Recursos económicos del municipio: las corporaciones municipales deberán procurar el fortalecimiento económico de sus respectivos municipios</i>	<i>Los municipios están subordinados al Artículo 239 Principio de Legalidad, donde le corresponde con exclusividad al Congreso de la República, decretar impuestos ordinarios y extraordinarios, arbitrios y contribuciones especiales.</i>
257	<i>Asignación para los municipios: el Organismo Ejecutivo, incluirá en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento del mismo para las municipalidades del país. Por lo menos un 90% de esos recursos deberán estar destinados a programas y proyectos municipales de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos</i>	Las fórmulas de cálculo son incomprensibles y confusas. Este es un aspecto que debe modificarse y sobre todo despolitizarse. Los Acuerdos de Paz, establecen que es necesario la "definición de formas para promover distribución equitativa del gastos público, incluyendo porcentajes constitucionales. A la vez se compromete a profundizar el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales.
9	<i>Municipalidades: el Congreso de la República deberá emitir un nuevo Código</i>	<i>No se ha dictado el Código Tributario Municipal. En este caso</i>

Artículo	Tema	Comentarios
	<i>Municipal, la Ley de Servicio Municipal, Ley Preliminar de Regionalización y un Código Tributario Municipal</i>	<i>el Congreso de la República, en pleno, incurre en incumplimiento de deberes. Este incumplimiento nos revela que pueden violarse los mandatos constitucionales, sin incurrir en responsabilidades. El Código Tributario Municipal, es rechazado por comerciantes e industriales</i>
15	<i>Integración de Petén: se declara de urgencia nacional, el fomento y desarrollo económico del departamento del Petén</i>	Es un departamento con un enorme potencial, lamentablemente los poderes fácticos se han apropiado del territorio, dentro de varios problemas, tenemos la depredación de las áreas protegidas, el dominio de los carteles del narcotráfico, la constitución de los "nuevos latifundios" en manos del crimen organizado, la depredación del patrimonio arqueológico, etc..
19	<i>Belice: el Gobierno de Guatemala, promoverá relaciones sociales, económicas y culturales con la población de Belice</i>	<i>El Gobierno podrá establecer relaciones con la población, no con el gobierno de Belice, la Constitución no incluye relaciones políticas y diplomáticas. Este es un aspecto que debe revisarse dentro de la carta magna dentro de otros más.</i>

Fuente: Constitución Política de la República de Guatemala. Lic. Jorge Mario Castillo González. Quinta Edición. Guatemala. 2003

Anexo B

Los Acuerdos de Paz y el Desarrollo Rural en Guatemala

1. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas¹⁰⁹:

Este acuerdo establece que los pueblos maya, garífuna y xinca tienen derecho a la creación y dirección de sus propias instituciones, al control de su desarrollo y a la oportunidad real de ejercer libremente sus derechos políticos, reconociendo y reiterando asimismo que el libre ejercicio de estos derechos les da validez a sus instituciones y fortalece la unidad de la nación

Estos planteamientos, se expresan de esta manera a través de los siguientes artículos:

- IV-A-2 *Promover y reconocer formas de organización propias de las comunidades indígenas, sus autoridades comunales*

- IV-B-4 *Fomentar reformas al Código Municipal propiciando la participación de las comunidades indígenas*

- IV-B-5-b *Definir estatus de las comunidades indígenas y sus autoridades*

- IV-B.5-c *Definición de formas para promover distribución equitativa del gasto público, incluyendo porcentajes constitucionales*

- IV-C *Proceder a una regionalización administrativa basada en una profunda descentralización y desconcentración con criterios económicos, sociales, culturales, lingüísticos y ambientales*

Regionalización administrativa de conformidad con criterios lingüísticos de los servicios de salud, educación y cultura de los pueblos indígenas

- IV-D-2 *Institucionalizar la representación de los pueblos indígenas a nivel local, regional y nacional, asegurando su participación en el proceso de toma de decisiones.*

Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas

- IV-F-1 *Desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, constitución y compensación de estos derechos*

- IV-F-3 *Obligación del Estado de la protección especial a tierras de cooperativas, comunales o colectivas*

Derecho de las comunidades a mantener el sistema de administración de las tierras que tengan y que históricamente les pertenecen

Obligación del Estado de proveer de tierras estatales a las comunidades que las necesitan

¹⁰⁹ Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia – FUNDEMOS. Recopilación: Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Guatemala 2002

- IV-F-5 Regular la situación jurídica a la posesión comunal de tierras por comunidades que carezcan de títulos de propiedad*
- Para ello cada municipalidad, realizará un inventario de la situación de tenencia de la tierra*
- IV-F-6-a El Gobierno, reconoce y garantiza el derecho de acceso a tierras y recursos a los que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales productivas y espirituales*
- IV-F-6-b Reconocer y garantizar el derecho de las comunidades de participar en el uso, administración y conservación de los recursos naturales existentes en sus tierras*
- IV-F-6-c Obtener la opinión favorable de las comunidades indígenas previa la realización de cualquier proyecto de explotación de recursos naturales, que puedan afectar la subsistencia y el modo de vida de las comunidades.*
- IV-F-6-d Adoptar con las comunidades, las medidas necesarias para proteger y preservar el medio ambiente*
- IV-F-7 Instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por las comunidades*
- IV-F-7-a Suspender titulaciones supletorias*
- IV-F-7-b Suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas*
- IV-F-7-c Establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas de la tierra*
- IV-F-9-a El gobierno se compromete a promover el desarrollo de normas que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias.*
- IV-F-9-g Eliminar cualquier forma de discriminación de hecho o legal contra la mujer en cuanto a facilitar el acceso a la tierra, a la vivienda, a créditos y a participar en proyectos de desarrollo*
- IV-F-10 El Gobierno se compromete a crear una Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART)*

2. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria¹¹⁰:

Establece claramente el compromiso de diseñar y poner en marcha una política de desarrollo rural, lo define así: “el gobierno se compromete, mediante el presente acuerdo, a impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales, los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales, la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural”. A través de esto, se reconocen e identifican los problemas estructurales del área rural

Estos planteamientos se especifican en detalle a través de los siguientes artículos, los cuales a 10 años de la firma de la paz, aun no se han llevado a la práctica en su mayoría:

I-A-1-a Concertación y diálogo entre los agentes del desarrollo económico

- I-A-1-c Participación efectiva de los ciudadanos en la identificación, priorización solución de necesidades*
- I-A-5 Garantizar... los derechos de los trabajadores urbanos y rurales y de los campesinos*
- I-A-8 Adoptar un conjunto de instrumentos que institucionalicen la descentralización de la decisión socioeconómica*
- I-A-10-b Profundizar el proceso de descentralización hacia los gobiernos municipales*
- I-A-10-e Regionalizar servicios de salud, educación y cultura de los pueblos indígenas asegurando la participación de estos en diseño o implementación*
- I-A-10-f-i Restablecer los consejos locales de desarrollo*
- I-B-12 Fortalecer la participación igualitaria de las mujeres en desarrollo económico y social*
- I-B-13-a Reconocer igualdad de derechos de la mujer y el hombre en el hogar, trabajo, producción, vida social y política*

Asegurar las posibilidades del acceso al crédito, adjudicación de tierras, otros recursos productivos y tecnológicos
- I-B-13-c Garantizar a la mujer el acceso a la vivienda propia*
- I-B-13-e) i Impulsar capacitación laboral femenina*
- I-B-13-e)iii Reconocer a las mujeres como trabajadoras agrícolas para efectos de valoración y remuneración laboral*

¹¹⁰ Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia –FUNDEMOS. Recopilación: Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria. Guatemala. 2002

I-B-13-g Promover la participación femenina en la gestión gubernamental en formulación y ejecución de políticas gubernamentales

II-18 Adoptar políticas económicas tendientes a alcanzar un crecimiento sostenido del PIB, a una tasa no menor del 6% anual

Igualmente se compromete a ejecutar.... política social con prioridad en salud, nutrición, educación, capacitación, vivienda, saneamiento ambiental y acceso al empleo productivo e ingresos dignos

Papel del Estado

II-19-a) Desarrollar marco normativo para garantizar la concreción de los derechos y la prestación de los servicios sociales

II-20-a) Aumentar la inversión social en salud, educación y trabajo

II-20-b) Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social

II-20-c) Priorizar los sectores sociales más necesitados

II-20-d) Mejorar la administración de los recursos públicos mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización

Capacitación laboral

IV-A Desarrollar programas de capacitación en las comunidades y empresas para la reconversión y actualización técnica de los trabajadores, especialmente para pobladores de comunidades marginales y rurales

Salud

II-B-23-d) Dar prioridad a la lucha contra la desnutrición, saneamiento ambiental, la salud preventiva, las soluciones de atención primaria y materno infantil

Vivienda

II-D-25-a) Llevar a cabo una política de fomento con prioridad en la construcción de vivienda popular mediante sistemas de financiamiento adecuados

II-D.25-i) Promover legislación elevando el acceso y registro de terrenos para ejecución de proyectos habitacionales en aldeas y fincas, especialmente para vivienda rural

Situación agraria y desarrollo social

III-27 La transformación de la estructura de la tenencia y uso de la tierra debe buscar la incorporación de la población rural al desarrollo económico, político y social

- III-31 Es esencial que el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos y recursos hacia el campo e impulse una modernización agraria, hacia una mayor justicia y eficiencia*
- III-32 Impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria*
- III-A-33 Movilizar a todos los actores involucrados en el agro*
- III-A-33-a Fortalecer las capacidades de las organizaciones rurales a fin de participar plenamente en decisiones sobre asuntos que les conciernen*
- Reforzar o crear instituciones del Estado, especialmente del sector público agrícola, que propicien la participación*
- Se promoverá, en particular, la participación de los Consejos de Desarrollo*
- III-A-33-b Fortalecer y ampliar la participación de organizaciones campesinas, mujeres del campo, organizaciones indígenas, cooperativas, gremiales, Ong's en CONADEA como principal mecanismo de consulta, coordinación y participación en la toma de decisiones*
- CONADEA (Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, creado por Acuerdo Gubernativo 369-95, y fortalecido y ampliado pro Acuerdo Gubernativo del 8 de abril de 1997)*
- III-B-34-a Crear un Fondo de Fideicomiso de Tierras (FONTIERRAS Decreto 24-99)*
- III-B-34-e Propiciar la creación de un mercado activo de tierras, que facilite a los campesinos la adquisición de tierras*
- Propiciar la emisión de valores hipotecarios, con garantía del Estado*
- III-B-34-f Para 1999, haber entregado a pequeños y medianos campesinos legalmente organizados, en concesiones de manejo de recursos naturales, 100,000 hectáreas dentro del área de uso múltiple para fines de uso forestal*
- III-B-34-h Desarrollar proyectos productivos sostenibles orientados a aumentar la productividad y transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros para el periodo 1997-2000*
- Garantizar ejecución de un programa de inversiones del sector público agropecuario, por un monto global de 200 millones de quetzales*
- III-B-34-i Impulsar un programa de manejo de recursos naturales y proyectos de artesanías, pequeña y mediana industria, que den valor agregado a productos del bosque*
- III-B-34-k Impulsar programas de desarrollo eco turístico con amplia participación de la comunidad*

- III-C-35 Desarrollar una estructura de apoyo que permita a los campesinos tener acceso a facilidades de comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito*
- III-C-35-a) Conducir inversión pública hacia el mejoramiento de la infraestructura para la producción y comercialización, en áreas de pobreza y extrema pobreza*
- III-C-35-b) Elaborar Programa de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER) con énfasis en estructura básica y proyectos productivos por un monto de Q 300 millones anuales para el período 1997-1999*
- III-C-35-c) Iniciar a mas tardar en 1997, las operaciones del Fondo de Tierras*
- III-C-35-d) Fortalecer, descentralizar y ampliar la cobertura a los programas de capacitación, especialmente los distribuidos a mejorar la capacidad de gestión empresarial a distintos niveles del área rural*
- III-C-35-e) Desarrollar programas de asistencia técnica y capacitación para el trabajo, destinados a la mano de obra rural*
- III-C-35-f) Desarrollar sistemas de recopilación, sistematización y difusión de información agropecuaria, forestal, agroindustrial y de pesca*
- III-C-35-g) Facilitar el procesamiento y comercialización de la producción campesina*
- La generación de mayor empleo rural (la Secretaría de Asuntos Agrarios – creada en mayo 2002- lo considera en la formulación de la política de desarrollo rural)*
- Desarrollar un sistema de centros de acopio y zonas francas*
- III-D-.36-a) Apoyo a micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural, fortaleciendo sus diversas formas de organización*
- III-D-36-b)i) Promover una política firme y sostenida de apoyo a los minifundistas para que se conviertan en pequeños empresarios, mediante capacitación, tecnología, créditos y otros aportes*
- III-D-36-b) ii) Promover, concentración parcelaria...donde sea posible...y si los minifundistas así lo desean*
- III-E-37-a) Promover reforma legal que establezca marco jurídico...accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra*
- Simplificar los procedimientos de titulación y registro de derecho de propiedad y demás derechos reales....simplificando trámites y procedimientos administrativos*
- III-E-37-b) Creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial*
- Emisión de ley correspondiente por el Congreso de la República*

- III-E-37-c) *Revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas*
- III-37-e-f)i) *Definir fórmulas compensatorias en caso de litigios y reclamos de tierras*
- III-E-37-f-ii) *Restituir o compensar a las municipalidades, comunidades o personas cuyas tierras hayan sido usurpadas o adjudicadas de manera anómala*
- III-H-39-b) *Prestar atención a las prácticas abusivas de las que son víctimas los trabajadores rurales migrantes, mozos, colonos y jornaleros...en el contexto de la contratación por intermediación (habilitadores o contratistas)*
- III-I-41-c) *Articular políticas de ordenamiento territorial, con la protección ambiental*
- III-I-41-d) *Promover programas de manejo sostenible de recursos naturales*
- III-I-42-a) *Promover, para 1997, la legislación y aplicación con municipalidades...de un impuesto territorial en las áreas rurales...en consulta con las municipalidades*
Sean exentas de dicho impuesto las propiedades de pequeña superficie
- III-I-42-b) *Establecer una nueva escala impositiva para el impuesto anual sobre tierras ociosas*
- IV-B-46-a) *Prioridad hacia el gasto público social*
- IV-B-46-b) *Prioridad a la inversión social en salud, educación y vivienda, desarrollo rural, promoción del empleo y cumplimiento de los Acuerdos de Paz*

3. Acuerdo para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado¹¹¹:

Especifica los componentes necesarios para el desarrollo rural, estableciendo que “el desarrollo implica, además de las actividades agrícolas, la generación de empleo y de ingresos provenientes de la agroindustria, la industria y los servicios, conforme a esquemas propios al medio rural y la preservación de los recursos naturales. Para ello es imprescindible el desarrollo de la infraestructura básica de comunicación, electrificación y productiva. La inversión pública se deberá orientar prioritariamente a ese propósito y se establecerá un marco de incentivos a la inversión para el desarrollo rural en las áreas consideradas. Para lograr un mejoramiento de la calidad de vida, los objetivos del desarrollo rural deben incluir: I) seguridad alimentaria local e infraestructura básica de servicios a las poblaciones, vivienda, saneamiento, agua potable, almacenamiento rural, salud y educación; II) incremento de la producción y la productividad y promoción de mercados locales y regionales de productos e insumos agrícolas, agroindustriales y artesanales; III) generación de empleos e ingresos; IV) uso sostenible de los recursos naturales disponibles mediante ordenamiento de recursos a nivel del área”.

¹¹¹ Centro de Investigación para el Desarrollo y la Democracia – FUNDEMOS. Recopilación. Acuerdo para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado. Guatemala 2002

Los acuerdos citados, formulan una serie de planteamientos que de cumplirse, cambiarían de manera significativa las condiciones de las familias del área rural. Lamentablemente en contenido específico de estos acuerdos, que constituyen el documento escrito más importante dentro del proceso de diálogo entre el Estado y la sociedad, no se han llevado a la práctica en su totalidad. Los tres gobiernos post firma de los Acuerdos de Paz (PAN, FRG y la GANA), han soslayado los compromisos sustantivos adquiridos. En los discursos han dicho que los Acuerdos de Paz, constituyen políticas de Estado, pero esto no se ve reflejado en las inversiones públicas, no se han asignado los recursos necesarios. Se ha incumplido de manera deliberada.

Hay otros marcos jurídicos y varias políticas públicas, que forman parte del andamiaje legal que se quedan simplemente en el discurso escrito, ya que el Estado opera de una manera diferente, dándole prioridad a la agenda de la oligarquía y de los grupos en el ejercicio del poder.

Anexo C

Cuadro comparativo entre propuestas de desarrollo rural

I Comparación de las visiones de país

Agenda estratégica gabinete desarrollo rural	Programa de reactivación "Vamos Guatemala"	CACIF KAB'AWIL	CNOC RAI	COS Otra Guatemala es posible	Plataforma Agraria
La sociedad guatemalteca incorpora sostenible, incluyente y equitativamente sus activos rurales al desarrollo nacional, generando bienes y servicios que permiten mejorar la calidad de vida de sus pobladores en los espacios rurales, privilegiando la seguridad alimentaria y las condiciones dignas para vivir y trabajar	Una Guatemala más segura y transparente, con instituciones públicas modernas y efectivas, donde la solidaridad es un valor y no una intención, donde efectivamente se protege a los más vulnerables y donde se crean capacidades y oportunidades para todos los ciudadanos, un país donde existe un buen clima de inversión, donde la productividad y las inversiones crecen, donde abundan las nuevas empresas y empleos, donde	Una Guatemala, donde todos los guatemaltecos y guatemaltecas, vivamos un ambiente de libertad y acceso a la justicia, en donde el orden económico que conduce al desarrollo humano integral dé como resultado la reducción de la pobreza y el desarrollo de la persona humana sin importar su origen, raza, género, credo o lengua, y nos conduzca a la mejoría permanente del nivel de vida,	Un Estado democrático de derecho con justicia social y pleno respecto a los derechos humanos, eliminando las brechas sociales y económicas que existen en la sociedad guatemalteca, poniendo énfasis en la lucha contra la discriminación, marginación y exclusión especialmente de la mujer y de los pueblos indígenas. Que el Estado asuma su papel como promotor, regulador, orientador y	Debe exigirse el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Debe lucharse por la justicia social y la democracia en Guatemala. Es necesario refundar el Estado, donde prevalezca la justicia social, la distribución equitativa de la riqueza, la nación pluricultural, multiétnica y multilingüe, la profundización de la democracia real y la equidad de género. Es necesario liberar al Estado de su esencia	Una nueva estrategia de desarrollo rural en Guatemala, precisa impulsar cambios profundos y amplios, de carácter estructural, dirigidos a atender las causas de la problemática social, tiende su referente en el ámbito nacional y trasciende a lo rural. Se requiere transformar el carácter autoritario, excluyente, racista, patriarcal y centralista del Estado, lo que exige un movimiento sociopolítico fuerte

Agenda estratégica gabinete desarrollo rural	Programa de reactivación "Vamos Guatemala"	CACIF KAB'AWIL	CNOC RAI	COS Otra Guatemala es posible	Plataforma Agraria
	la estabilidad económica se ha consolidado; un país con condiciones para crecer a un ritmo vigoroso y sostenido; un país prospero y pacífico donde se respeta la vida en todas en sus formas y donde las aspiraciones y sueños de todos se vuelven realidad en una gran nación	dentro de un marco de seguridad, solidaridad, subsidiariedad del Estado y tolerancia; y la administración de los bienes y servicios naturales de manera sostenible y responsable en beneficio de las generaciones futuras.	garante del desarrollo integral, tanto en lo individual como en lo colectivo. Redefinición del proyecto de nación de Guatemala Un proyecto de nación pluricultural y multilingüe, la conformación de un Estado guatemalteco, con representación de las diferentes expresiones culturales del país en toda su estructura. El reconocimiento constitucional de que Guatemala es una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe El CNOC, aboga por la construcción	oligárquica y de los poderes paralelos.	y articulado. Es imprescindible una fuerza social capaz de ejercer una presión popular nacional, vinculada a procesos de lucha de otros países <u>Concepto de desarrollo rural:</u> "el avance progresivo y organizado de cambio hacia una vida digna y justa en lo social, político, económico, cultural, ambiental, psicológico y espiritual como un derecho inherente a la persona, la comunidad y la sociedad rural. El desarrollo se alcanza cuando al ciudadanía – bajo distintas modalidades de organización-

Agenda estratégica gabinete desarrollo rural	Programa de reactivación "Vamos Guatemala"	CACIF KAB'AWIL	CNOC RAI	COS Otra Guatemala es posible	Plataforma Agraria
			de un Estado de Derecho con justicia social y pleno respeto a los Derechos Humanos		participa, decide y se beneficia de los procesos socioeconómicos y la prestación de servicios; además ejerce su identidad genérica, cultural e ideológica

II Comparación enfoque sobre las acciones para el desarrollo rural

Agenda estratégica gabinete de desarrollo rural	Programa de gobierno "Vamos Guatemala"	CACIF KAB'AWIL	CNOC RAI	COS	Plataforma Agraria
Desarrollo Rural Integral -Género -Intercultural -Ambiental -Revalorización espacios rurales -Enfoque territorial -Manejo sostenible de los recursos naturales -La descentralización -Fortalecimiento gobiernos locales -Participación social -Mejorar los vínculos urbano-rurales Activos rurales, conformados por:	Componentes estratégicos del programa "Vamos Guatemala" Guate solidaria: Q5,320.7 millones • Reducir la malnutrición infantil • Alcanzar a las familias agobiadas por la pobreza crónica • Atender a jóvenes que abandonan el sistema escolar que no encuentran empleo y que están en situación de riesgo • Atender la diversidad y especificidad cultural Tiene 4 áreas de acción: 1. Protección	Política agraria y de desarrollo rural: 1. Certeza jurídica sobre la tierra 2. Ordenamiento territorial de tierras rurales 3. Sostenibilidad de los recursos no renovables (RNR) 4 Agricultura competitiva El Proyecto de Nación al que aspiramos los empresarios, se resume en 5 grandes ejes a los que hemos llamado: el plan METAS	1.Ejes transversales: Identidad indígena en la lucha campesina Derecho de las mujeres y género en el desarrollo rural 1.1 Derechos de las mujeres en el desarrollo rural: -Acceso a medios producción -Igualdad de derechos y oportunidades -Organización y participación de las mujeres 1.2.Equidad de género en el desarrollo rural 2. Reforma agraria integral: democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra -Política agraria:	Aprobación de la Ley de Catastro Instalación de la Comisión paritaria sobre derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas, según lo establecido en el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. Propiciar un espacio de encuentro entre Estado – organizaciones campesinas para discutir la agenda legislativa pendiente. Se han	Estrategia de desarrollo rural, tiene que impulsar cambios estructurales. Cinco lineamientos: • Visión largo plazo • Equidad de oportunidades • Armonía realidad sociocultural • Amplia participación social • Enfoque crítico al neoliberalismo Cambios profundos: económicos, políticos y

Agenda estratégica gabinete de desarrollo rural	Programa de gobierno "Vamos Guatemala"	CACIF KAB'AWIL	CNOC RAI	COS	Plataforma Agraria
institucional y buen gobierno <u>Capital físico y financiero</u> , infraestructura y capital para el desarrollo productivo <u>Capital natural</u> , gestión integral del ambiente y los recursos naturales	social 2. Educación y capacitación 3. Servicios sociales básicos 4. Proyectos dirigidos al aumento de ingresos familiares Guate Crece Q2,025.9 millones	Equidad Reducción de la pobreza creando oportunidades y una mejor calidad de vida para todos Trabajo Crecimiento sostenido promoviendo una economía de mercado	reforma agraria integral -Desarrollo alternativo de la agricultura -Asistencia crediticia -Subsidios para pequeños y medianos agricultores -Soberanía y seguridad alimentaria -Políticas de medio ambiente	presentado las siguientes propuestas: • Ley para la creación de la Procuraduría agraria • Ley de tierras ociosas • Ley de regularización de la tenencia de la tierra • Propuesta de Código agrario y Código procesal agrario y Ley de tierras de comunidades indígenas.	socioculturales Nuevo enfoque: Perfilar procesos participativos Superar la visión agrarista Ubicar importancia de pequeñas y medianas economías Aplicar un enfoque distributivo Impulsar nuevos ejes productivos Diferenciación de políticas 8 líneas de acción: Fortalecer el movimiento y organización rural Democratizar el acceso a la tierra y otros recursos
Enfoques de abordaje: Desarrollo rural integral con equidad y perspectiva de género, etaria y cultural Gestión descentralizada con enfoque territorial Articulación entre lo rural y lo urbano	Este componente se construye con base a las inversiones públicas, las inversiones privadas y las alianzas públicas y privadas existentes o por establecerse.	Ancla Vivir en un Estado de derecho democrático, que como un ancla mantenga la estabilidad de la sociedad	3. Desarrollo económico – social -Política social: salud, educación, vivienda, laboral -Política económica		
Multisectorialidad del desarrollo rural La Agenda	Sectores claves que se apoyaran: vivienda, infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria, turismo, finanzas y	Sociedad Fortalecer la familia y recuperar los valores en un marco de justicia, solidaridad, bien común y	4. Gobernabilidad, justicia y derechos humanos -Política de	Suspensión temporal de concesiones mineras de	

Agenda estratégica gabinete de desarrollo rural	Programa de gobierno "Vamos Guatemala"	CACIF KAB'AWIL	CNOC RAI	COS	Plataforma Agraria
estratégica, tiene 3 ejes de trabajo:	sector forestal	libertad	gobernabilidad	metales.	Promover la productividad a distintos niveles
Formulación de la política de desarrollo rural	Guate Compite		-Política de justicia y derechos humanos	Cancelación de las concesiones ya otorgadas	Fomentar la infraestructura productiva
Plan de acción del GDR	Q319.9 millones	La plataforma para construir la nueva Guatemala, tiene 3 cimientos:	5. Participación comunitaria, movimiento indígena y campesino.	Revisión de la Ley de minería.	Romper con la dependencia tecnológica
Cooperación y sinergismo técnico y financiero para el DR	Crear condiciones para atraer inversiones nacionales y extranjeras.	Estado de derecho: Una estrategia de transparencia y anti corrupción.	-Organización y participación comunitaria	Urge el impulso de una verdadera política de desarrollo rural y acceso a la tierra	Participación activa de mayas y no mayas en el manejo del patrimonio natural
Plan de acción de desarrollo rural para el corto plazo:	Enfrentar los retos de la globalización, llevando a la practica el concepto de "competitividad"	Democracia: Estado democrático, con independencia de los 3 poderes; que se retome el Pacto Fiscal; plantear el Acuerdo Nacional para la reforma previsional			Reconocer distintos ámbitos de ejecución
<u>Instrumentos y estudios:</u>		Economía de mercado: El mercado es el único mecanismo eficaz para lograr un crecimiento sostenido, promover el desarrollo de las personas y mejorar su calidad de vida; poner en marcha el Programa de competitividad; iniciar la reforma registral; adoptar			Promover cambios legislativos
Clima favorable (temas estratégicos y de conflictividad social)					
Inversiones productivas estratégicas					
Area temáticas transversales:					
-tema agrario					
-micro, pequeña y media empresas					

Agenda estratégica gabinete de desarrollo rural	Programa de gobierno "Vamos Guatemala"	CACIF KAB'AWIL	CNOC RAI	COS	Plataforma Agraria
rurales -ambiente y recursos naturales -seguridad alimentaria y nutricional -relaciones laborales rurales		una política de desarrollo rural que promueva el acceso a la tierra, la diversificación agrícola y la sostenibilidad de los recursos naturales.			

III Convergencias y divergencias sobre las acciones para el desarrollo rural :

Convergencias	Sectores	Divergencias	Sectores
-política de desarrollo rural, que promueva el acceso a la tierra	Todos	-cambios estructurales, a nivel económico, político y socioculturales	Plataforma
-la diversificación agrícola y productiva	Todos	-reforma agraria integral	CNOC
-la sostenibilidad de los recursos naturales	Todos	-enfoco crítico al neoliberalismo	Plataforma
-desarrollo rural, trasciende el ámbito agrario	Todos	-rol y funciones del Estado	PA, COS y CNOC
-enfoco de género	Todos	-concesiones minería	COS
-derechos de las mujeres	Todos	-cambios en la constitución y legislativos	PA, COS y CNOC
-ordenamiento territorial	Todos	-marcos jurídicos	Idem
-procesos participativos	Todos	-incumplimiento en acuerdos de paz	Idem
-seguridad alimentaria	Todos	-relaciones laborales en el área rural	Idem
-desarrollo local	Todos	-enfoco distributivo de la riqueza que se genera	Idem
-apoyo a micro, pequeñas y medianas empresas	Todos		
-reconocimiento de la multiculturalidad e interculturalidad	Todos		
	PA, CNOC, COS y Gobierno		
-ley de catastro	CACIF, COS y GDR	-competitividad sistémica	CACIF y Gobierno
-procuraduría agraria	COS y CNOC	-globalización y tratados de libre comercio	Idem
-democracia	CACIF y COS	-economía de mercado	CACIF
-pacto fiscal	CACIF, CNOC	-propiedad privada – bien común	Idem
-proyecto de nación	CACIF y CNOC	-certeza jurídica sobre la tierra	Idem
-reducción de la pobreza	Todos		
-descentralización	Todos		
-Estado de derecho	Todos		
-espacios de encuentro para discutir sobre temas de interés del país	CACIF y COS CACIF y CNOC		

Anexo D

La demanda de la población sobre el desarrollo rural

Análisis de resultados grupos focales (trabajo de campo)

Esta investigación fue realizada con el apoyo del Instituto para la Promoción del Desarrollo Local - IPRODEL, durante el primer trimestre del año 2010. Se trabajó en cuatro departamentos que se caracterizan por sus bajos niveles de desarrollo humano, por sus condiciones de pobreza general y extrema. Se organizaron cuatro grupos focales, con un promedio de 12 personas cada uno. Estuvieron integrados por hombres y mujeres mayores de edad, indígenas y no indígenas, representantes de la diversidad del país, todas vinculadas al área rural. Una característica importante, es que se buscó que las personas fueran de la base, es decir que no estuvieran ejerciendo un cargo directivo en algunas de las instancias organizativas en las que participan: Consejos de Desarrollo Comunes, Organizaciones de Mujeres, Organizaciones de pueblos mayas y otras.

Esta investigación tenía como objetivo conocer las perspectivas y expectativas de la población en relación al tema de desarrollo rural. Los hallazgos que se identificaron, se transformaron en insumos técnicos para orientar el debate en la mesa de diálogo y participación para el desarrollo rural integral.

Los cuatro grupos focales, trabajaron con la misma guía de preguntas. A continuación se presenta un consolidado por cada uno de los temas abordados:

¿Qué es necesario hacer para mejorar las condiciones de vida de la población en el campo?

Los participantes identificaron las siguientes prioridades: a) mejorar la educación formal y no formal, especialmente la primaria y secundaria; b) atención a la problemática y falta de oportunidades de la niñez y adolescencia; c) acceso generalizado a los servicios básicos; d) mejorar los servicios de salud; e) facilitar el acceso a vivienda; f) fomento de las actividades productivas y revitalizar la economía; g) garantizar la seguridad alimentaria y nutricional; h) valorar la importancia de la organización comunitaria, fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo; i) proyectos de desarrollo integrales; j) respetar, promover y fomentar la cultura indígena; k) promover un manejo adecuado y sostenible de los recursos naturales y l) brindar seguridad y acceso a justicia

¿Qué papel debe tener el gobierno central en el desarrollo social y económico? ¿Qué papel debe jugar el gobierno municipal?

Consideran que el gobierno central debe promover y fomentar la organización y participación comunitaria. Debe apoyar y otorgar recursos para la construcción y consolidación del Sistema de Consejos de Desarrollo en todos sus niveles. Enfatizan la necesidad de que se

habilite el Consejo Nacional de Desarrollo¹¹². Los entrevistados consideran que el gobierno debe fortalecer el poder local, para lo cual recomiendan que promueva acciones directas y consistentes en el marco de la descentralización. Sugieren que se fortalezca a las municipalidades, promoviendo modificaciones en los marcos legales y normativos para que estas tengan una mayor autonomía financiera en la búsqueda de su propia sostenibilidad. Identifican que históricamente los gobiernos han politizado el apoyo a las municipalidades, por lo cual recomiendan apoyo sin orientación política partidista. Identifican que es necesario formular políticas públicas de largo plazo, especialmente para el desarrollo económico, para la educación, la vivienda y la salud. Demandan que se realice un trabajo más consistente en planificación y en los diagnósticos que se realizan.

En relación al gobierno municipal, los grupos de trabajo indicaron que deben promoverse consultas ciudadanas para priorizar proyectos. Es necesario que le den un mayor valor al capital social comunitario. Su trabajo debe enfocarse en el bien común y no en intereses sectoriales o particulares. Deben realizar diagnósticos participativos comunales. Deben trabajar en base a planes estratégicos, los cuales tienen que ser coherentes con las necesidades de los municipios. El desarrollo municipal debe planificarse con visión de largo plazo, de tal manera que cada gobierno de turno haga la parte que le corresponde de acuerdo a la ruta de trabajo que se ha trazado (la cual debe ser actualizada periódicamente). Los gobiernos locales deben tener una estrategia de desarrollo económico para fomentar las inversiones productivas. Su responsabilidad es brindar servicios de calidad, deben recuperar el sentido del servicio público. Demandan que actúen de manera transparente y que combatan la corrupción y el clientelismo político.

¿Consideran que hay desigualdad, discriminación o preferencias, en el acceso a los servicios por razones de origen étnico, por género o por residir en el área urbano o rural?

Identifican que sí hay discriminación étnica y racismo, se manifiesta entre ladinos e indígenas y entre indígenas y ladinos, pesa significativamente el origen étnico y la posición de clase dentro de la estructura social. Hay discriminación económica, se excluyen a los indígenas, a los pobres y marginados. Se discrimina principalmente a la población rural por su vestuario (traje) y por su lengua (monolingüismo). Se discrimina a las mujeres, especialmente si son indígenas y pobres, también se hace con los niños y ancianos. La discriminación es practicada y aplicada por funcionarios públicos, también se da en la prestación de servicios privados, muchos de los empleados municipales son abiertamente racistas.

Hay discriminación en la prestación de servicios públicos. Se observa favoritismo hacia ciertos sectores (mejores servicios en sectores de mayor poder económico). El servicio del monopolio de energía eléctrica (DEORSA y DEOCSA de Unión Fenosa) es deficiente y con altas tarifas. En los servicios de educación y salud se observa exclusión hacia las mujeres monolingües. Hay discriminación en la dotación de servicios de agua.

¹¹² Cuando se realizó este trabajo de campo, aun no se conocía el alcance del CONADE, el cual ya estaba habilitado.

¿Qué actividades económicas han surgido en los últimos años en su departamento y en su municipio, particularmente en el campo?

Se observa un creciente incremento del sector informal. Se registran actividades agroindustriales, de artesanía y textiles, pero insuficientes para la demanda de empleo que existe. Se observan inversiones privadas en algunos sitios específicos como la costa de San Marcos con la Palma Africana (nuevos monopolios que generan puestos de trabajo). Se observa también un incremento significativo de negocios ilícitos vinculados al narcotráfico y al lavado de dinero (el cual se recicia en la compra de bienes inmuebles o en el sector de la construcción).

Hay nuevas actividades económicas, que generan daños a la salud y al ambiente, tal el caso de la explotación minera en San Marcos, por la transnacional Glamys Gold, la cual genera empleo, pero se apropia del patrimonio nacional.

El desarrollo de las zonas fronterizas demanda una mayor atención. Se observa un incremento en el tráfico de drogas, el contrabando, el trasiego de armas e indocumentados.

El potencial turístico, no se está explotando adecuadamente, hace falta apoyo para el turismo local, administrado por las propias comunidades.

Las remesas de los Estados Unidos, tienen una importante contribución en la economía familiar para miles de hogares del área rural¹¹³.

Los entrevistados demandan una mayor cobertura de la infraestructura vial. Consideran que COVIAL constituye una opción de generación de empleo local.

No se percibe ni se identifican, iniciativas productivas impulsadas por el gobierno central, la asistencia técnica por parte del sector público es limitada.

¿Cuál es la situación del tema de la propiedad de la tierra en sus departamentos?

La tierra es una fuente de trabajo vital, tiene una importante función en la cosmovisión de la población indígena. Constituye el más importante patrimonio familiar. Este recurso a la vez se transforma en fuente de conflictos entre familias, comunidades y municipios. En la medición de éstos, Plataforma agraria, Contierra y la Iglesia Católica, tienen un importante rol. En muchos departamentos hay ausencia de certeza jurídica sobre la tierra, la figura de propiedad está adscrita y registrada a favor de los municipios.

¹¹³ Se estima que hay 814,911 hogares que reciben remesas. PNUD Guatemala IDH 2005

En Guatemala existe una elevada concentración de la tierra, la cual se expresa en los latifundios. Los arrendatarios de tierra abusan de los agricultores, imponiendo elevados costos de arrendamiento. El tema de acceso a la tierra se utiliza con fines políticos. Pero a su vez, esta constituye una de las principales demandas de los indígenas y campesinos. Consideran que el ejército se apropió de tierra en forma ilícita, principalmente en el Petén y en la franja transversal del norte. Se observa que la tierra para cultivos se está agotando, hay un notable deterioro ambiental. Se observa un incremento en el valor de la tierra, la cual es cada vez menos accesible. Consideran que hay dos factores que lo impulsan, el narcotráfico y las remesas.

Hay una limitada información sobre la Ley de Catastro. Hay inseguridad jurídica, ya que se falsifican muchos documentos. Hay muchas invasiones de tierra, que se transforman en prolongados conflictos. El CONIC es promotor de las invasiones.

Los campesinos y los propietarios de la tierra se muestran renuentes a pagar más impuestos.

Consideran que el gobierno manifiesta una clara inoperancia en relación a brindar acceso a la tierra para los desposeídos, incumple con la Constitución Política y los Acuerdos de Paz.

La emigración hacia Estados Unidos o hacia otros lugares del país, ¿qué beneficios produce?, ¿qué problemas trae?

La emigración es generada por la pobreza, el desempleo, el alto costo de vida. Las remesas y el sector informal constituyen válvulas de escape a la crisis de sobrevivencia en Guatemala.

Quienes viajan al extranjero afrontan muchos riesgos, adquieren deudas para emigrar, corren serios riesgos en su integridad física y psicológica, ven afectada su salud, experimentan discriminación y exclusión. Se ven expuestos a procesos de aculturación, con su partida generan la desintegración familiar. Constituyen germen de las maras.

Consideran que el gobierno no brinda ningún apoyo a los migrantes, quienes generan un importante ingreso de divisas al país.

Las remesas constituyen un significativo aporte a la economía familiar y nacional. En el caso familiar, se promueve una perniciosa tendencia hacia el consumismo. Otro efecto que se genera es un incremento en el valor de la tierra y el incremento de los inmuebles. En relación a las migraciones internas, consideran que estas se originan por la extrema pobreza, derivada del limitado acceso a los medios de producción y la tierra en particular. Este tipo de pobreza es generacional. Son familias que viven una permanente situación de inestabilidad e inseguridad alimentaria. Se fomenta el trabajo infantil.

Anexo E

Consideraciones sobre el sistema de consejos de desarrollo y la política de desarrollo rural integral

- Es imprescindible que se formule una política de desarrollo rural integral, la cual debe estar articulada a un proyecto de nación. Este debería ser un tema prioritario en la agenda de trabajo del Consejo Nacional de Desarrollo. En este esfuerzo debe vincularse a la cooperación internacional, quienes seguramente estarán interesados en financiar el proceso de formulación.
- Los gobiernos de turno tendrán la tendencia de promover políticas públicas para su periodo de gestión. Por tanto queda en manos de los sectores sociales que esto vaya más allá, siendo así, es de vital importancia que cualquier gobierno que acceda al poder tenga claramente definido cual es la ruta a seguir que los “sectores sociales”, demanda para el periodo de cuatro años.
- Los sectores sociales vinculados a la formulación de la política DRI deben construir un vínculo de comunicación e intercambio con los sectores de “sociedad civil” del CONADE, para que juntos tomen un “mayor control” de la agenda de discusión y trabajo de esta importante y estratégica estructura de participación y de toma de decisiones
- Los sectores sociales, deben continuar trabajando unidos, la mejor forma de enfrentar a la oligarquía nacional, a los partidos políticos y al sector público, es demostrando que existe claridad en los planteamientos, en objetivos y en las estrategias para lograrlo.
- Los sectores sociales, no deben conformarse solo con la “incidencia política”. Deben diseñar y desarrollar su propio proceso política, para poder acceder al poder, principalmente en el plano de los gobiernos locales y en el Congreso de la República (con el fin de legislar a favor de los cambios que la sociedad demanda).
- En tanto se logra articular la política DRI y el proyecto de nación, es necesario ejercer el derecho que se otorga al sistema de consejos de desarrollo de; la organización y coordinación de la administración pública; la formulación de las políticas de desarrollo urbano y rural; y la política de ordenamiento territorial. Un aspecto clave, es tomar el control de la priorización de las inversiones públicas, de los CODEDES y de los Fondos Sociales. A la vez, debe exigirse que los ministerios y secretarías, diseñen sus presupuestos en base a las demandas de desarrollo que emergen del Sistema de Consejos de Desarrollo.
- Deben buscarse mecanismos creativos que permitan tomar mayor control de los procesos de descentralización que el gobierno promueve.
- El proceso de formulación de la política de desarrollo rural integral durante el presente gobierno, ha tenido significativos avances, ya que los “sectores sociales”, conjuntamente con los representantes del sector público y del sector privado (en una fase del proceso), han logrado construir un marco estratégico para el DRI. Este insumo debe servir de base para que los sectores sociales, sigan construyendo su agenda de discusión con el sector público, con el privado y con la cooperación internacional.
- Una limitación en el proceso, radica en la debilidad del actual gobierno, el cual tiene una minoría en el Congreso de la República, donde simultáneamente se está “negociando” una ley marco para el desarrollo rural.
- Ese marco estratégico, en su esencia, lleva a la mesa de discusión los “temas sustantivos” para el desarrollo rural, los cuales estarán en la discusión del proyecto de nación. Los sectores sociales deben tener y ganar más fuerza, más peso político para imponer su agenda, esto se lograra en la medida en que consoliden su plataforma de trabajo y demuestren la capacidad de convocatoria y movilización que realmente tienen.

Recomendaciones

- Los sectores sociales, deben abrir un espacio de trabajo directo con los partidos políticos y sus comités ejecutivos. La agenda nacional compartida, constituye un valioso aporte de reflexión que no debe perderse. Ya se indicó que existen elementos de convergencia con las propuestas para el desarrollo rural que se han elaborado.
- Los sectores sociales, deben participar y tomar “control” de los espacios de sociedad civil en el seno del sistema de consejos de desarrollo, considerando a este como una plataforma estratégica desde la cual se pueden diseñar las políticas públicas que el país demanda.
- Es imprescindible la participación de los sectores sociales en la búsqueda de los espacios de poder. Deben construir una estrategia que les permita acceder a posiciones estratégicas, tomando el control de los gobiernos municipales, departamentales (a través de las gobernaciones, que son sugeridas a la presidencia a través de ternas) y del Congreso de la República. No debe perderse de vista que los poderes fácticos y el crimen organizado, también están buscando mayores espacios políticos para alcanzar sus objetivos.
- No deben descartarse alianzas estratégicas entre los sectores de sociedad civil y los políticos locales, especialmente los alcaldes municipales que ahora están actuando de manera conjunta a través de la figura asociativa de las mancomunidades.
- Será responsabilidad del Sistema de Consejos de Desarrollo, ir restando progresivamente la injerencia de los diputados y gobernadores (en la determinación y ejecución de la inversión pública) para lo cual deben hacerse los procesos abiertos, transparentes y fundamentados en planes de desarrollo realmente participativos y sustentados

Anexo F

Propuesta de modificación decreto 66-2002

Redacción actual artículo 1

Se reforma el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado – IVA , decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda así:

Artículo 10 Tarifa Única. Los contribuyentes afectos a las disposiciones de esta ley pagarán el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. La tarifa del impuesto en todos los casos, deberá estar incluida en el precio de venta de los bienes o el valor de los servicios.

De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a tres y medio puntos porcentuales (3.5%) se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y el desarrollo con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos sólidos o a la mejora de los servicios actuales.

La distribución de los recursos y los intermediarios financieros, para canalizar los tres y medio puntos porcentuales (3.5%) de la tarifa del impuesto serán:

Literal 2: un punto porcentual (1%) para los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Estos serán los responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente a través del Banco de Guatemala

Redacción propuesta Artículo 1

Se reforma el artículo 10 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado – IVA , decreto número 27-92 del Congreso de la República de Guatemala, el cual queda así:

Artículo 10 Tarifa Única. Los contribuyentes afectos a las disposiciones de esta ley pagarán el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. La tarifa del impuesto en todos los casos, deberá estar incluida en el precio de venta de los bienes o el valor de los servicios.

De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a tres y medio puntos porcentuales (3.5%) se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y el desarrollo con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, **desarrollo económico, formación de capital social y capacitación, para procesos de organización comunitaria**, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos sólidos o a la mejora de los servicios actuales.

La distribución de los recursos y los intermediarios financieros, para canalizar los tres y medio puntos porcentuales (3.5%) de la tarifa del impuesto serán:

Literal 2: un punto porcentual (1%) para los programas y proyectos **priorizados por los Consejos Departamentales de Desarrollo** en educación, salud, infraestructura, **desarrollo económico, formación de capital social y capacitación, para procesos de organización comunitaria, gestión de riesgo, medio ambiente**, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos sólidos o a la mejora de los servicios actuales **y otros de su interés para promover el Desarrollo Urbano y Rural**. Estos serán

los responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente a través del Banco de Guatemala.

Los Consejos Departamentales de Desarrollo, podrán destinar hasta un máximo del quince por ciento (15%), de la asignación establecida conforme este artículo para los gastos de funcionamiento derivados de las Comisiones que integran los CODEDES y la supervisión que demanda los programas y proyectos que se planifique y ejecuten

Comentarios:

Este cambio deberá complementarse con un reglamento para la administración del aporte a los consejos departamentales de desarrollo (ACDD), cuya responsabilidad recae en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia – SCEP.

Esta modificación le daría un mayor alcance a la gestión de los CODEDES, una experiencia ya en marcha donde se han aplicado criterios de planificación estratégica en la administración de estos fondos es en Huehuetenango.

Con el cambio propuesto, los CODEDES tendrían mejores condiciones para promover iniciativas de desarrollo rural integral.