



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



Plan Visión de País

28

Serie técnica 26

La política de desarrollo rural de Guatemala hacia el 2020

Documento de propuesta



Guatemala, octubre de 2008

iarna

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Autoridades institucionales URL

Rectora

Guillermina Herrera Peña

Vicerrector académico

Rolando Alvarado

Vicerrector administrativo

Ariel Rivera

Secretario general

Larry Andrade

Decano FCAA

Charles Mac Vean

Director IARNA

Juventino Gálvez

Contraparte del Plan Visión de País

Sr. Diego Pulido

Sr. Mariano Ventura

Sr. Adrián Zapata

Sr. Roberto Gutiérrez

Coordinador general

Juventino Gálvez

Investigadores principales

Juan Carlos Méndez

Juventino Gálvez

Investigadores temáticos

Francois Herrera

José Miguel Barrios

Raúl Maas

Jaime Carrera

Ogden Rodas

Luis Gálvez

Juan Pablo Aguilar

Anabella Morfin

Álvaro Castellanos

Enlaces del grupo facilitador

Mariano Ventura

Adrián Zapata

Roberto Gutiérrez

Universidad Rafael Landívar (Guatemala); Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente / Plan Visión País.

IARNA-URL/Plan Visión País. (2008). **La Política de Desarrollo Rural de Guatemala hacia el 2020, Documento de propuesta**

Guatemala: Universidad Rafael Landívar; Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente/Plan Visión País

Documento 28, Serie técnica 26

89 p.

Descriptores: desarrollo rural, Plan Visión País, Política de Desarrollo Rural

Publicado por:

El proceso de elaboración técnica del presente documento estuvo a cargo del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar; a requerimiento del grupo facilitador del Pacto con Partidos Políticos *Plan Visión País*, para la elaboración del documento base de la Política de Desarrollo Rural de Guatemala y la conducción de los debates para su validación. El presente documento fue realizado en el año 2006, siendo publicado en el 2008.

Copyright ©

2008, Universidad Rafael Landívar (URL)
Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
Está autorizada la reproducción total o parcial y de cualquier otra forma de esta publicación para fines educativos o sin fines de lucro, sin ningún otro permiso especial del titular de los derechos, bajo la condición de que se indique la fuente de la que proviene. El Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente agradecerá que se le remita un ejemplar de cualquier texto cuya fuente haya sido la presente publicación.

Disponible en:

Universidad Rafael Landívar
Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA)
Campus central, Vista Hermosa III, zona 16
Edificio Q, oficina 101
Guatemala, Guatemala
Teléfono: (502) 2426-2559 ó 2426-2626, extensión 2657. Fax: extensión 2649
e-mail: iarna@url.edu.gt
www.url.edu.gt/iarna
www.infoiarna.org.gt

Fotografía portada:

José Miguel Barrios

Únicamente versión electrónica



Índice

Nota introductoria	v
Resumen	1
Summary	7
1. Antecedentes	12
2. Introducción	13
3. Visión 2020 de la Política de Desarrollo Rural	15
4. Principios	16
5. Objetivo general	18
6. Abordaje técnico	19
6.1 La ciudadanía plena como hilo conductor	19
6.2 Matrices de conceptualización del planteamiento de política	21
7. La Política de Desarrollo Rural a partir de los enfoques	27
7.1 El enfoque de equidad (género, etaria y cultural)	27
7.2 El enfoque territorial	34
7.3 El enfoque: “Articulación urbano-rural”	43
7.4 El enfoque: “La multisectorialidad del desarrollo”	47
7.5 El enfoque: “Seguridad alimentaria y nutricional”	52
8. Objetivos, metas y estrategias	60
8.1 Enfoque de equidad de género, etaria y cultural	60
8.2 Enfoque territorial	64
8.3 Enfoque de articulación rural-urbana	66
8.4 Enfoque de la multisectorialidad	68
8.5 Enfoque de seguridad alimentaria y nutricional (SAN)	70
9. El rol del Estado y los instrumentos de política	75
10. Institucionalidad y cronograma	79
10.1 Las instituciones	79
10.2 Cronograma de las acciones	81
Glosario de terminología técnica	82
Bibliografía	87

Índice de cuadros

Cuadro 1. Caracterización de ejes y temas de política	22
Cuadro 2. Integración de ejes y enfoques de política. Movimientos estratégicos esperados	26
Cuadro 3. Cronograma de acciones de la Política de Desarrollo Rural	81

Índice de figuras

Figura 1. Abordaje de la propuesta de Política de Desarrollo Rural	20
---	----



Nota introductoria

El Plan Visión de País es una iniciativa que incluye a los partidos políticos representados en el Congreso de la República de Guatemala, con el propósito de lograr consensos en la definición de políticas públicas intertemporales virtuosas. El proceso es impulsado por un grupo de guatemaltecos denominado Grupo Facilitador, cuyo rol fundamental es el de propiciar el diálogo entre los partidos políticos participantes. El Plan pretende marcar una línea consensuada de acción, respetando las ideologías partidarias, pero superando diferencias, para construir un mejor país y actuar de manera concertada con una visión de largo plazo. En una primera fase el Plan Visión País aborda los temas de seguridad, justicia, salud, educación y desarrollo rural.

El Plan está basado en la Constitución de la República y reconoce los Acuerdos de Paz como hecho histórico que marca una nueva plataforma de entendimiento para la sociedad guatemalteca, cuyos diez años de existencia motivan su continuidad y desarrollo. Se basa en la construcción de consensos sin descartar iniciativas anteriores, entre las que destacan la Agenda Nacional Compartida, suscrita por todos los partidos políticos y el Foro Permanente de Partidos Políticos. También reconoce las propuestas que a través de diferentes foros ha realizado la sociedad civil, en materia de políticas públicas.

Los propósitos del Plan Visión de País son: (i) Construir un país con mejores condiciones de vida para todas y todos los guatemaltecos, a partir de la definición y la implementación de políticas públicas virtuosas e intertemporales, que se desarrollarán durante los próximos 15 años, (ii) Procurar que las acciones del Ejecutivo y Legislativo se orienten por el Plan Visión de País, avalado por los partidos políticos, (iii) Consolidar el papel de los partidos políticos como interlocutores válidos entre la sociedad y el Estado. Más información en <http://www.planvisiondepais.org>

El Plan requirió el apoyo profesional del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar (URL) para la preparación del documento base de la Política y la conducción de los debates para su validación. El IARNA es una entidad académica cuya visión es consolidarse sistemáticamente como una instancia que realiza aportes en la generación de conocimientos e información técnica y científica, la capacitación y la transferencia, tanto como instrumentos de apoyo a los procesos de enseñanza-aprendizaje dentro de la URL, como para fortalecer la gestión pública y privada de la agricultura, los recursos naturales y las condiciones del ambiente nacional.

Resumen

El planteamiento de una Política de Desarrollo Rural parte de la idea central de que el rol del Estado, a través de la misma, es la concreción de ciudadanía plena para su población objetivo. En el ámbito del desarrollo rural, se consideran como elementos centrales en este cometido, el logro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población; la no exclusión de ningún tipo en los aspectos económico, social, político y cultural, especialmente en el acceso a activos productivos; el empleo como una opción digna de desarrollo; condiciones medioambientales sanas y otros elementos parcialmente fuera del alcance de esta política como, salud, educación, seguridad y justicia. Esto sugiere que el presente planteamiento de política deberá ser complementario con otros.

En el marco de los mandatos constitucionales y de los Acuerdos de Paz, el rol del Estado como orientador y promotor del desarrollo se hace operativo a través de distintas modalidades de intervención. En términos concretos, dependerá de la acción específica que se conduzca en materia de desarrollo rural para que el rol del Estado adquiera características puntuales como ente promotor, rector, facilitador, regulador, subsidiario y garante en la aplicación del marco legal vigente relacionado con el tema de desarrollo rural.

Por ejemplo, en lo referente a la aplicación de políticas dirigidas a impulsar el desarrollo de la población rural más vulnerable, el Estado jugará un rol promotor como ente rector de la implementación de las políticas sociales sobre servicios públicos. En el caso de la atracción de inversiones rurales por parte del sector privado, su rol será eminentemente facilitador. En el caso de la aplicación de leyes específicas que impliquen la aplicación de normativa, su rol será regulador, y cuando se trate de dar participación a organizaciones de la sociedad civil en donde éstas presenten ventajas de eficiencia económico-administrativas en relación al Estado, su rol podrá ser subsidiario.

Los ejes de la política

En el orden económico, la política busca que la generación de riqueza en el área rural sea un elemento esencial en la redistribución de ingresos del Estado, que se base en la promoción de pequeñas y medianas organizaciones productivas, en la generación de empresarios locales y de empleos permanentes en el ámbito rural. El planteamiento del eje económico se basa en dos elementos centrales. El primero se refiere a la generación de condiciones de inversión para el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas organizaciones productivas y empresas rurales en sectores diversificados, respondiendo a las ventajas comparativas y competitivas que los diferentes territorios rurales presenten. El segundo se refiere al apoyo de la economía campesina para que encuentre movilidad desde el segmento de la producción de subsistencia hacia la producción excedentaria, mediante su vinculación con los mercados, promocionando formas de organización apropiadas.

En un país como Guatemala, donde los rezagos sociales en general, y las brechas en los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural, plantean dimensiones preocupantes, el eje social de la política es primordial. En ese sentido, siguen siendo válidos, no sólo los argumentos, sino que también las metas propuestas en los Acuerdos de Paz y hoy en las Metas del Milenio, en materia de educación, salud, nutrición, vivienda y servicios básicos. Está claro que el Estado debe actuar, en la mayoría de casos, a través de transferencias directas hacia los sectores de la sociedad que así lo requieran, buscando altos retornos sociales y gobernabilidad en el corto plazo y un sustancial retorno económico a mediano y largo plazo. Se requiere transitar de esquemas de gasto social a esquemas de inversión social, para lo cual es necesario asegurar calidad de la inversión a partir de altos niveles de participación social y de pertinencia institucional relacionada con la inversión.

El ideal de una democracia funcional es que las instituciones operen para atender las prioridades ciudadanas. Así mismo, los ciudadanos participan de todos los procesos para avanzar en las aspiraciones nacionales de desarrollo. El objetivo es lograr el derecho ciudadano a desarrollar capacidades de organización, participación y empoderamiento en los procesos de desarrollo. Para que los mecanismos de participación dentro de las instituciones de desarrollo sean efectivos, se requiere de implementar un proceso de descentralización de gran envergadura. Para ello, las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo y Código Municipal resultan ser vehículos jurídicos estratégicos. La ejecución de estas leyes es fundamental para la implementación de la Política de Desarrollo Rural.

Tradicionalmente, la conflictividad agraria se ha abordado mediante la solución de conflictos agrarios, pero las relaciones de conflictividad han permanecido y permanecen. El problema agrario no puede abordarse al margen de las opciones de producción de base agraria, es decir la agricultura, la producción forestal, la acuicultura y el ecoturismo, entre los principales. Por otro lado, el acceso y la regularización de tierras a campesinos no debe abordarse al margen, no sólo de las opciones de producción agrícola y no agrícola, sino también de las opciones de empleo rural, pues en las condiciones actuales, la posesión de tierra, por sí sola, no garantiza la solución de la pobreza rural. Es por ello que la Política de Desarrollo Rural en su eje agrario reconoce la demanda de acceso a la tierra (entre otros activos productivos, tales como financiamiento, tecnología, conocimiento) por parte de los grupos campesinos, proponiendo su atención bajo esquemas diversos que incidan en el mercado de tierras.

Dentro del planteamiento de Política de Desarrollo Rural, el enfoque territorial y la pertinencia institucional en el abordaje tanto de la conflictividad agraria como del desarrollo productivo son importantes, porque la identidad territorial plantea distintas formas de solución a la problemática agraria y a los retos de la producción, dependiendo de factores culturales, económicos (de mercado principalmente), sociales y políticos; por lo que el marco jurídico e institucional es fundamental.

Para el planteamiento de política, los recursos naturales y las condiciones ambientales del país constituyen la principal fuente de competitividad, al tiempo que garantizan la sostenibilidad de los procesos de producción. Esto sin embargo, no ha sido interpretado correctamente desde las políticas públicas. Al contrario, las medidas de política han acelerado los procesos de deterioro ambiental. Las fuentes de este deterioro se derivan, por un lado, de la presión ejercida por poblaciones rurales en su mayoría pobres y extremadamente pobres que carecen de medios de vida elementales y, por otro lado, de la



racionalidad económica de la depredación, el despilfarro y la sobreexplotación de los mismos, sin consideraciones de manejo sostenible por parte de la mayoría de agentes económicos con acceso a estos recursos.

En este sentido, y para el primero de los casos, de nuevo la solución se relaciona con la generación de opciones de producción y empleo dignos para los pobladores rurales, que resten posibilidades de mantener la presión sobre los recursos como la única opción de sobrevivencia; y para los segundos, atender el tema ambiental pasa por la correcta implementación de incentivos, sanciones y cumplimiento de una normatividad de aplicación progresiva hasta niveles apropiados para las condiciones del país. Este es un tema no solamente de mejora en los niveles de competitividad, sino de viabilidad país (por los niveles de deterioro ambiental en la base de los recursos suelo, agua y bosque principalmente). Muestra de ello, es el alto nivel de vulnerabilidad a los desastres naturales que el país presenta actualmente. El desarrollo de institucionalidad apropiada para atender estas carencias es una tarea pendiente.

En el aspecto cultural, la política se orienta a la búsqueda del *desarrollo cultural*. Para lograrlo, se pretende lograr un cambio de actitud general hacia ciertos grupos de la sociedad. La exclusión consciente o inconsciente que el Estado tolera en su estructura, y que es reflejo de un arraigado ideario en la sociedad, es un lastre para el desarrollo. Los grupos étnicos que tienen dificultades para ejercer plenamente su ciudadanía, están invisibilizados en los enfoques de las políticas nacionales. Apoyar abiertamente el cambio en el carácter de las relaciones no indígena-indígena es *desarrollo cultural*. Las contribuciones de los diferentes grupos hoy excluidos, tienen el potencial de brindar visiones para la solución de los problemas reales y para el aprovechamiento de las oportunidades de cada realidad territorial.

Los enfoques de la Política

El desarrollo programático de la política está basado en “enfoques”, partiendo de la premisa de que son éstos los que se centran en el “cómo” de la política. Para esto, se desarrolló una matriz de conceptualización de la política que presenta los movimientos estratégicos esperados al 2020, mismos que se definen a partir de la intersección entre los ejes de la política y los enfoques de política. Los ejes son coincidentes con las dimensiones del desarrollo, siendo éstos el eje económico, el social, el político-institucional, el agrario, el ambiental y el cultural. Los enfoques se refieren a: *equidad, territorialidad, articulación urbano-rural, multisectorialidad y seguridad alimentaria*. De la intersección ya mencionada, surgen treinta movimientos estratégicos que la ejecución de la política debiera lograr como resultado de su puesta en vigor hacia el 2020.

Sobre esta base, y para cada uno de estos temas, se realizó un análisis sucinto de la situación actual, así como el nivel de esfuerzos para lograr el cambio deseado. Este esfuerzo, normalmente, se relaciona con un problema estructural actual, pero que representa al mismo tiempo una oportunidad de desarrollo. Se completa el planteamiento de política con los objetivos específicos de cada enfoque, sus respectivas metas, las estrategias y los instrumentos de política para lograrlo. El objetivo general de cada uno de los enfoques es:

- **Equidad:** Garantizar la disminución permanente de la desigualdad social, económica, étnica, etárea y de género; eliminando la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural; superar las relaciones de poder que mantienen a los grupos vulnerables en una situación de exclusión y marginación, garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos.
- **Territorial:** Promover que las metas del desarrollo se cumplan armónicamente en todo el territorio nacional, de acuerdo con las características de cada uno de los territorios en particular. Es decir, que el desarrollo rural cubra a la mayoría de la población guatemalteca, basado en el fomento a la equidad, la promoción de oportunidades, la competitividad productiva, la conservación de la base de recursos naturales y condiciones ambientales, la estabilidad política y la gobernabilidad. La descentralización del proceso de implementación de la Política de Desarrollo Rural debe implementarse a partir de la demanda territorial y no de la oferta de los servicios.
- **Articulación urbano-rural:** Eliminar los círculos viciosos en la articulación rural-urbana que generan pobreza, desigualdad y exclusión de la población rural y deterioro de los recursos naturales y el ambiente; y construir círculos virtuosos que permitan construir un proceso de desarrollo sostenible para el país, a partir de inversiones en capital humano, natural y físico.
- **Multisectorial:** Lograr el desarrollo económico a partir de la puesta en valor de los diferentes sectores económicos que, de acuerdo con el potencial del territorio, tienen ventajas comparativas y competitivas importantes. Es decir, lograr la diversificación de las economías locales a partir de los recursos con mayor potencial de crecimiento. Se plantea que el desarrollo rural es más que desarrollo agropecuario, aunque esta actividad sigue siendo estratégica para lograr el desarrollo de los territorios rurales.
- **Seguridad alimentaria y nutricional:** Es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos. Esto, con el propósito de satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible y al crecimiento económico y social de Guatemala.

Instrumentos de la Política

Una buena parte del éxito en el cumplimiento y alcance de los objetivos y metas de la Política de Desarrollo Rural dependerá de la pertinencia y capacidad de los principales actores institucionales para liderar, orientar, coordinar y hacer operativos una serie de instrumentos que en la actualidad existen¹, pero son aplicados de forma descoordinada y dispersa. Los instrumentos identificados como parte de la Política de Desarrollo Rural se encuentran contenidos en diferentes categorías de instrumentos, a saber:

1 Para citar un ejemplo, en el presupuesto del año 2006 aproximadamente Q10,000 millones se programaron dentro de las diferentes instituciones públicas que ejecutan estos instrumentos de política.



- Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES);
- Programa Nacional para la Competitividad (PRONACOM) y la Agenda para la Competitividad;
- Plan Nacional de Ordenamiento de Actividades Económicas Estratégicas para el Crecimiento Económico Sostenido de las Áreas Rurales;
- Políticas y leyes relacionadas con el desarrollo rural;
- Fondos y programas sociales;
- Programas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional;
- Programas, fideicomisos y fondos productivos y de tecnología;
- Programas, fideicomisos y fondos ambientales;
- Programas, fideicomisos y fondos para infraestructura y comunicaciones;
- Programas y fondos de fortalecimiento institucional; y
- Plan Nacional para el Desarrollo Cultural.

Las instituciones

El diseño actual del Estado aborda el desarrollo desde el enfoque sectorial, lo que resulta en escasa funcionalidad y efectividad. Es por ello que se hace necesario iniciar un proceso de reformas institucionales que permitan el abordaje del desarrollo desde una perspectiva más integral. El desarrollo rural requiere, para su impulso, de instituciones y arreglos institucionales que planifiquen, coordinen, ejecuten, den seguimiento y evalúen las acciones que se incluyen en la política.

Reconociendo la multisectorialidad y multidimensionalidad del desarrollo rural, esta propuesta de política reconoce que el marco institucional vigente es, en términos generales, apropiado. Sin embargo, considera que existe la necesidad de tomar en cuenta algunas reorientaciones, para que la institucionalidad se convierta en un medio de implementación de la política y no en un fin en sí misma.

En la planificación se proponen los Consejos de Desarrollo, la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y la Comisión Legislativa de Desarrollo Rural (a ser creada). En la parte de coordinación y articulación se incluyen el Gabinete de Desarrollo Rural (a ser creado por ley), nuevamente los Consejos de Desarrollo, la SEGEPLAN y el Consejo Verificador del Desarrollo Rural (a ser creado por ley). En la ejecución, se cuenta con los ministerios, las secretarías y los fondos de inversión, las municipalidades, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones del sector privado. Finalmente, en las acciones de seguimiento y evaluación se propone al Consejo Verificador del Desarrollo Rural y al Observatorio Nacional de Desarrollo (a ser creado por ley).

Cronograma de las acciones

De manera general, la implementación y ejecución de los instrumentos de la Política de Desarrollo Rural debe ser impulsada a través de una secuencia lógica, iniciando con los de carácter institucional, legal y de políticas; lo cual permitirá un inicio de operaciones coordinado y bien articulado del resto de instrumentos. Es prudente que los mismos inicien de forma inmediata a la aprobación de esta política (año

2006) y queden completamente en operación a mediano plazo (2009). En el caso de los instrumentos económicos (estos pueden ser transferencias directas, crédito, exoneraciones fiscales, generación de tecnología, asistencia técnica, inversiones en infraestructura y en servicios, entre otros), los normativos (instrumentos que norman acciones de producción o de conducta, cuando éstas no se orientan en la dirección de la Política de Desarrollo Rural) y los de sensibilización (se refiere a instrumentos que educan a la población meta en la dirección que orienta la política; incluyen educación formal, capacitación, organización social con fines productivos o sociales, entre otros), es deseable que empiecen a operar tan pronto los arreglos institucionales garanticen su correcta aplicación. Estos deberían permanecer vigentes hasta el 2020 sin interrupción, obviamente con los ajustes correspondientes, derivados del proceso de seguimiento y evaluación de la política.



Summary

Raising a Rural Development Policy comes from the idea that it is the State's role to provide whole citizenship for its target population. Within the rural development field, some of the central elements considered are to provide food and nutritional security for the population; and to prevent groups to be excluded from economic, social, political and cultural aspects, especially when it comes to have access to productive assets; labor as a dignified development option; healthy environmental conditions and other elements that are partially excluded from this policy's range such as health, education, security and justice. The previous suggests that this policy should be completed by other policies.

Within the constitutional command and the Peace Treaty framework, the State's role as promoter and guider of development becomes operative through different types of interventions. In concrete terms, it will depend on specific action taken regarding rural development for the State's role to have characteristics as promoter, rector, facilitator, regulator, subsidiary and warrantor of the application of the current rural development framework.

For example, regarding policy application designed to promote the development of the most vulnerable rural population, the State will play a promoter role as the rector of the implementation of social policies regarding public services. In the case of rural investments on behalf of the private sector, its role will be as facilitator. In the case of specific law enforcement that implies norms and regulations, its role will be as enforcer, and when it comes to giving participation to social organizations, were these show economic-management advantages over the State, it could have a subsidiary role.

The Policy's axis

In economic terms, the policy seeks to generate richness in the rural area as an essential element of the State's income redistribution, which is based in the promotion of small and medium size productive organizations; as well as local entrepreneurs and permanent jobs in the rural area. The conceptualization of the economic axis is based in two central elements. The first one is the development of investment conditions for the growth of small, medium and micro businesses and rural businesses in diversified sectors, responding to comparative and competitive advantages presented by the different rural territories. The second one is supporting the farming economy so that it finds mobility from the subsistence production segment to the surplus production through a link with markets and promoting proper ways of organization.

In a country like Guatemala, where the social lag in general and the gaps of social indicators between urban and rural have alarming dimensions, the social axis of the policy is essential. In such sense, the goals and arguments of the Peace Treaties are still valid and so are the Millennium Goals in terms of education, health, nutrition, housing and basic services. It is clear that the State must act, in most cases, through transferring directly towards the social sectors that require it, seeking high social returns and governability in the short term and a substantial economic return in the medium and long terms. It is

necessary to change from social expenses to social investment schemes, which in turn requires making sure the investment is high quality in terms of social participation and proper institutional involvement.

The ideal functional democracy implies institutions that satisfy the citizens' needs. In the same terms, citizens take part of all processes to attain national development aspirations. The goal is to achieve the citizens' right to develop organization, participation and empowerment skills in the development processes. A massive decentralization process is required to have effective participation mechanisms within development institutions. The previous needs the decentralization laws, Development Councils and Municipal Codes to be strategic judicial vehicles. Enforcement of these laws is key for the implementation of the rural development policy.

The agriculture conflict has been traditionally approached by solving agriculture conflicts but the conflictive relationships have remained and still remain. The agriculture problem cannot be approached without considering the options of base production, in other words, agriculture, forestry, aquaculture and ecotourism, among the most important. On the other hand, access and regularization of land rights for farmers should not be marginal, not only for agriculture production options but also for rural employment, because under the current conditions, land rights by itself, does not guarantee solving rural poverty. That is why the Rural Development policy recognized in its agriculture axis, the demand of land access (among other productive actives such as financing, technology, knowledge) for farmers groups, proposing attention to diverse schemes that can influence the land market.

Within the making of the rural development policy, both land focus and institutional appropriateness are key to approach agriculture conflicts as well as productive development, because land identity raises different ways of solving the agriculture problem and production challenges, depending on cultural, economic (mainly market), social and political factors; that is why the institutional and legal frameworks are essential.

Natural resources and environmental conditions are the main source of competitiveness and at the same time guarantee the sustainability of the production processes. However, the previous has not been interpreted the correct way in public policy. On the contrary, policy measures have speed up environmental decay processes. Sources of such decay derive from pressure inflicted by rural populations, most of them poor and extremely poor that lack elementary livelihoods and on the other hand by the economic rationality of depredation, waste and over exploitation, without any sustainable management from the main economic agents having access to these resources.

In such sense and for the first case, the solution is related with generating dignified production and employment options for rural people, that decrease pressure on resources as the only livelihood option; and for the later, to take care of the environmental topic relates to the correct implementation of incentives, fees and enforcement of progressive norms at the right levels for the country's conditions. This topic is not only related to improvement of competitiveness but also country viability (mainly because of environmental decay of soil, water and forest resources). Proof of it is the high vulnerability the country has to natural disasters. A pending issue is the development of the proper institutions to oversee these voids.



Regarding cultural issues, the policy is oriented towards Cultural Development. To achieve the previous, a general attitude change towards certain society groups is expected. The conscious or unconscious exclusion the State tolerates in its structure, a reflection of society's ideas, is a drag for development. Ethnic groups that have difficulties with their citizenship are invisible for the focuses of national policies'. Cultural Development is to support changes in the relationship indigenous—non indigenous people. Contributions of the groups that are being excluded have the potential of providing points of view in real problem-solving and opportunity use in each territory.

The Policy's focuses

The programmatic development of the policy is based in “focuses”, thought as the policy's “how to”. To achieve these, a concept matrix has been developed, with the strategic steps to be met in 2020, which are defined from the intersection between the policy's axis and focuses. The axes coincide with the development dimension, being the Economic, Social, Political Institutional, Agricultural, Environmental and Cultural axis. Focuses refer to Equity, Territories, Urban-rural articulation, Multi-sectors and Food safety. Thirty strategic movements are the outcome of the above mentioned intersection, which the policy should achieve through its implementation by 2020.

A brief analysis was conducted based on the previous and for each one of these topics, as well as the level of effort to achieve the change. This effort is normally related to a current structural problem but at the same time represents a development opportunity. The policy is completed with specific objectives for each focus, targets, strategies and policy tools to achieve them. The general objective of each of the focuses follows:

- **Equity:** Guarantee the permanent reduction of social, economic, ethnic, and cultural and gender disparity; eliminating poverty and extreme poverty of inhabitants of rural areas; overcome the power relationships that keep the most vulnerable groups in marginal and exclusion situations, guaranteeing their rights and opportunities for everyone.
- **Territories:** Promote that the development goals are met in harmony with the national territory, according to the characteristics of each one of the territories in particular. In other words, rural development should cover most of the Guatemalan population, based on promotion of equity, opportunities, production competitiveness, natural resources and environmental conditions conservation, political stability and governability. Decentralization of the implementation process of the Rural Development Policy should be implemented from the territorial demand and not the supply offer.
- **Urban-rural articulation:** Eliminate vicious circles in the rural-urban articulation that generate poverty, inequality and exclusion of the rural population and depletion of natural resources and the environment; and build virtuous circles that allow sustainable development in the country, from investments in human, natural and physical capitals.
- **Multi-sector:** Achieve economic development from valuating the different economic sectors that, depending on the territory, have important comparative and competitive advantages. In other words,

diversify local economies from resources with greater growth potential. It is stated that rural development is more than agricultural development, although such activity is still strategic in achieving development in rural territories.

- **Food and nutrition security:** Guarantee food and nutrition security, understood as the people's right to have, at all times, physical and economic access to sufficient innocuous and nutritious foods. To satisfy their nutritional needs according to their cultural values with gender equity, in order to have and active and healthy life and contribute to human development, sustainable development and economical and social growth in Guatemala.

The Tools of the Policy

A good portion of the success in achieving the Rural Development Policy's objectives and goals will depend upon the capabilities of institutional stakeholders to lead, orient, manage and operate a series of tools that are already in place², but mistakenly used. The tools that have been identified as part of the Rural Development Policy belong to a series of categories, as follows:

- National Policy for the Development of Micro, Small and Middle-size Businesses (MIPYMES);
- National Program for Competitiveness (PRONACOM) and the Competitiveness Agenda;
- National Plan to set Order to the Strategic Economic Activities for the Sustained Economic Growth of Rural Areas;
- Policies and laws related to rural development;
- Social trusts funds and programs;
- Programs and strategies for food and nutrition security;
- Programs, trust funds and funds for production and technology;
- Programs, trust funds and other environmental funds;
- Programs, trust funds and other funding for infrastructure and communications;
- Programs and funds for institutional strengthening; and
- National Plan for Cultural Development.

The institutions

The current design of the State approaches development focusing on sectors, which lacks functionality and effectiveness. This is why there is a need to initiate a process to re design institutions to allow for development from an integral perspective. The promotion of rural development requires institutions and institutional arrangements to plan, manage, execute, follow-up and assess actions included in the policy.

2 For example, the 2006 budget of approximately Q10,000 millions was programmed within different public institutions that implement such policy tools.



This policy acknowledges the rural development's multi-sector and multi-dimensional features and also that the institutional framework in place is proper, in general terms. However, it considers the need to do some re-orientation so that institutions can become a mean of implementing and not a goal by themselves.

The Development Councils, General Presidential Secretariat of Planning and Programming, Legislative Commission on Rural Development (to be created) and the Rural Development Legislation Committee are being proposed for the planning phase. For management and articulation, the proposal includes the Rural Development Bureau (to be created by the Act). For the implementation phase, the Ministries, Secretariats and investments funds, Municipalities, Non-government organizations and private sector. Follow-up and assessment are proposed to be carried-out by the Rural Development Verification Council and the National Development Observatory (to be created by the Act).

Chronogram

The implementation of the Tools of the Rural Development Policy should be promoted through a logic sequence, starting with the institutional ones and following legal and politics, to start a coordinated and articulated operation of all the other tools. Such implementations should start immediately following the approval of the policy (year 2006) and should be in full operation in a medium term (2009). Other tools should begin to operate when institutional arrangements guarantee their proper use; such are the cases of the economic tools (that could be direct transferences, credit, tax exoneration, development of technologies, technical assistance, investment in infrastructure and services, among others); normative tools (instruments that norm or regulate production or conduct, when they are not oriented in the rural development policy's direction; awareness tools (including formal education, training, social organization with production or social means, among other). The previous should remain current and without interruption until 2020, with the proper adjustments that will derive from the policy's follow-up and assessment process.

1

Antecedentes

Desde la firma de los Acuerdos de Paz en 1996, el tema de desarrollo rural ha formado parte de discusiones en diferentes ámbitos y sectores a nivel nacional, y se ha procurado consensuar con otros temas relacionados. A partir de ello, se han formulado diversas propuestas de política de desarrollo rural, con el inconveniente de que las mismas han sido sectorizadas y responden a la agenda de un grupo social en particular, siendo indudablemente bien intencionadas, pero difíciles de conciliar por el alto contenido político que encierran. Por otro lado, recientemente se han desarrollado algunos esfuerzos para consensuar las diferentes posturas relacionadas al tema, que han resultado en planteamientos interesantes, que podrían abrir ventanas de oportunidad para lograr acuerdos importantes en materia de desarrollo rural.

La presente propuesta de política intenta integrar la mayoría de conceptos y elementos que de alguna manera han significado puntos de convergencia en otras propuestas y mesas de diálogo. Asimismo, considera aquellos elementos que, desde el punto de vista técnico, son necesarios y fundamentales para lograr un desarrollo rural que parta del concepto de desarrollo humano. Se intenta, hasta donde es factible, integrar los acuerdos obtenidos a la fecha en la “Mesa de Diálogo y participación para la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral” convocada por el gobierno de la República, sin menoscabo de contemplar lo que al respecto se haya acordado en otros foros y mesas convocadas para tal objetivo.

La propuesta se enmarca en una visión holística del desarrollo rural, que coloca al centro de la misma, como ya se mencionó, el desarrollo humano de la población que vive en el área rural y, en general, de la población guatemalteca, estableciendo un balance entre los capitales humano, físico y natural que se manifieste en la construcción de un capital social vigoroso y sostenible. Al explicitar el aspecto rural se resaltan dos aspectos: (i) Disminuir el incremento permanente de las brechas de desigualdad social, particularmente los rezagos entre lo rural y lo urbano relacionados con el nivel de desarrollo humano; y (ii) La valoración de lo rural a partir de sus contribuciones en la obtención de un mejor nivel de vida en lo urbano y, en general, en la Nación.

La construcción de la propuesta de la Política de Desarrollo Rural se da entonces, a partir de la articulación y desarrollo de los ejes planteados en distintos foros y mesas de diálogo que para el efecto se han desarrollado, siendo éstos el económico, social, político, agrario, ambiental y cultural.

Por considerarse suficientemente discutidos por los diferentes sectores interesados, se incluyeron los siguientes enfoques: a) Equidad y perspectiva de género, etaria y cultural; b) Planificación y gestión descentralizada con enfoque territorial; c) Articulación entre lo rural y lo urbano; d) La multi-sectorialidad e interdimensionalidad del desarrollo rural y e) Seguridad alimentaria y nutricional.

2

Introducción

El medio rural del país posee ciertas características que lo asemejan a otros países de América Latina. Estas características se relacionan con los siguientes cambios, que se han experimentado en el ámbito rural en los últimos años: i) El paso de una economía cerrada a una abierta, que incluye los principales bienes, servicios y productos generados en el agro; ii) El cambio tecnológico para promover el desarrollo del sector rural y, más específicamente, de los procesos agrícolas³; iii) Los cambios en la estructura social relacionados al crecimiento urbano, y las migraciones internas y externas; y iv) Las modificaciones en la concepción y prestación de los servicios, estructura y procedimientos del sector público, lo cual ha generado descoordinación en diferentes niveles de gobierno y entre éste y el sector privado y la sociedad civil.

Como complemento a estas características genéricas, para el caso de Guatemala, habría que considerar la dimensión y cobertura de las remesas familiares, puesto que de acuerdo a datos recientes, cerca del 55% de hogares rurales reciben remesas, lo cual significa una transferencia directa de recursos financieros.

En general, se considera que los cambios indicados anteriormente han marcado una tendencia que destaca las diferencias espaciales ya existentes entre ámbitos urbanos y rurales. También han agudizado las asimetrías presentes y han definido un patrón de desigualdades en el que

las áreas rurales se alejan cada vez más de los centros financieros y comerciales urbanos.

Para el caso de Guatemala, los últimos informes de Desarrollo Humano han tratado la temática desde distintos puntos de vista. Se indica que: “A la fecha persiste en el país el desafío de actualizar las definiciones que se aplican en los censos y encuestas respecto a qué es lo urbano y qué es lo rural. Aún así, la información disponible muestra que Guatemala se urbaniza a ritmo lento, pues en un período de 30 años, el porcentaje de población urbana apenas creció 23 puntos. Como resultado, el país es el segundo menos urbanizado de América Latina, salvo Haití. Existe además, una distribución diferenciada étnicamente en la distribución rural/urbana de la población. Mientras casi dos tercios de no indígenas son urbanos, solamente un tercio de indígenas se ubica en esos espacios. Dicha diferenciación urbana/rural según etnicidad obedece a una modalidad de inserción en la actividad productiva que ha dejado históricamente a la población indígena vinculada al campo, a la agricultura y por consiguiente, al asentamiento en el área rural.” A pesar de lo anteriormente indicado, existe un tercio de ladinos que también vive en el área rural. Por otro lado, en la ciudad capital, que concentra 2.54 millones de habitantes, sólo el 13.5 % se considera indígena de acuerdo al último censo (2003).

3 El término agrícola se toma en su sentido más amplio, que incluye la producción agrícola propiamente dicha, la pecuaria, forestal e hidrobiológica.

Las zonas rurales y la población indígena de Guatemala muestran los índices más agudos de pobreza y marginación. En el ámbito rural se concentra la población más pobre (en lo referente al ingreso de las familias), así como bajos índices de educación y salud. Esta situación generalizada de pobreza se vincula de forma directa a la seguridad alimentaria de la población, misma que es deficiente, siendo más crítica en niños y mujeres, y manifestándose como desnutrición crónica. Otros elementos de exclusión y marginación se muestran en la participación política de la población rural, en el ejercicio de la ciudadanía y en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Los esquemas institucionales en el área rural son más débiles y limitados que en el área urbana, y la aplicación y ejercicio de la justicia tiene más restricciones que en los ámbitos urbanos.

En relación a los ámbitos ambiental y cultural, cabe destacar la belleza y diversidad cultural, paisajística y climática del país; contrastado con el deterioro que están sufriendo los principales recursos naturales como el suelo, el agua, el bosque y la biodiversidad; lo cual pone en riesgo aún mayor a la población rural, por los niveles de vulnerabilidad existente en relación a los recursos naturales y el ambiente. En el aspecto cultural es evidente, como ya ha sido reconocido en la Constitución de la República y en los Acuerdos de Paz, que el país está conformado por diversas culturas y grupos étnicos y lingüísticos que le confieren a la sociedad guatemalteca una gran complejidad, pero también una enorme riqueza y una serie de oportunidades aún no exploradas. La evidencia determina que los factores de pobreza, marginación, inequidad y exclusión están directamente relacionados con esos grupos poblacionales, aunque no limitado a ellos; y que por lo tanto, esa situación es un reto para hacer prevalecer los valores de tolerancia y solidaridad

con que debe contar una sociedad que pretende vivir en un ambiente diverso y en paz.

En resumen, la situación descrita permite identificar la necesidad de privilegiar varios enfoques para darle tratamiento a la problemática rural, los cuales son: (i) El tema de la equidad para atender las asimetrías, (ii) El enfoque territorial para concretar el diagnóstico y la propuesta de soluciones para cada región y grupo de población particular, (iii) La multisectorialidad de la economía rural para percibir, apreciar y enfrentar los problemas y limitaciones e identificar y proponer dentro de una gama de oportunidades, (iv) La seguridad alimentaria como punto focal e inicial para enfrentar con éxito la pobreza y el desarrollo, y (v) La articulación rural-urbano como elemento que le da sentido a una propuesta de desarrollo integral.

De acuerdo a la experiencia en diferentes países, se sabe que el éxito de las políticas rurales se vincula directamente con: (i) La eficiente comprensión de la heterogeneidad, idiosincrasia social y cultura que se presenta en las áreas rurales, (ii) La pertinencia que contengan las políticas para que sean asumidas por los receptores, (iii) La orientación regional y local que contengan las políticas y estrategias, (iv) El nivel de coordinación entre actores públicos, privados y sociedad civil, y (v) La continuidad y permanencia en la aplicación de las políticas.



3

Visión 2020 de la Política de Desarrollo Rural

“El Estado guatemalteco impulsa una Política de Desarrollo Rural que coloca al centro y prioriza el objetivo del desarrollo humano de la población rural; que ha superado la inequidad, la desigualdad y las exclusiones económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y etáreas; que impulsa un nuevo modelo económico basado en la promoción de la pequeña y mediana organiza-

ción productiva rural⁴. Existe un desarrollo rural integral donde el Estado ha asumido un papel promotor, rector, regulador, facilitador, subsidiario y garante para el desarrollo sostenible, desde una perspectiva territorial y descentralizada que privilegia la seguridad alimentaria y la participación, y favorece una inserción efectiva del área rural en los mercados nacional y global”.

4 Entendidas éstas como las organizaciones productivas (agrícolas, artesanales, pecuarias, piscícolas, forestales, turísticas, industriales, comerciales y extractivas), que no necesariamente se organizan bajo formas empresariales, haciendo particular énfasis en aquellas que se organizan como economías campesinas.

4

Principios

La Política de Desarrollo Rural tiene como principios rectores, los siguientes:

- **Desarrollo humano:** El desarrollo humano, para los fines de la presente política, se concibe a partir de adecuados niveles de educación, salud y seguridad; y la no exclusión en los ingresos y acceso a la tecnología y al conocimiento, en un contexto democrático y de Estado de derecho.
- **Inclusión:** El desarrollo rural reclama de la participación en los procesos de consulta, toma de decisiones y ejecución de todos los actores involucrados en su impulso, asumiendo la corresponsabilidad que la participación implica.
- **Equidad:** El desarrollo rural debe garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, así como la eliminación de la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural.
- **Multi e interculturalidad:** El desarrollo rural debe partir de reconocer y respetar la multiculturalidad que caracteriza la sociedad guatemalteca, con vistas a lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas y buscando una riqueza intercultural que supere toda forma de dominación entre culturas distintas.
- **Estado promotor, rector, regulador, facilitador y subsidiario:** Al Estado le corresponde promover, orientar, regular y facilitar el desarrollo socioeconómico del país, y específicamente el desarrollo rural. Le atañe un papel fundamental y urgente, debiendo priorizar la asignación de los recursos necesarios, dejando los espacios para que tanto la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos participen de las acciones del desarrollo, cuando estas sean más eficientes que el propio Estado. Finalmente, el Estado es garante de la aplicación del marco legal vigente en materia de desarrollo rural.
- **Largo plazo:** El Desarrollo rural debe concebirse desde una visión estratégica de largo plazo, inserta en un proyecto de Nación, debiendo implementarse a partir de políticas públicas y estrategias de Estado.
- **Intergeneracionalidad:** El desarrollo rural debe asegurar que el logro del bienestar de las generaciones actuales no debe comprometer el bienestar de las generaciones venideras. En tal sentido, es importante incorporar a las políticas y estrategias de desarrollo, el principio de precautoriedad. Es decir, si las consecuencias de tomar ciertas medidas, pueden tener consecuencias negativas a futuro o bien se desconocen los posibles impactos negativos, es mejor evitar este tipo de medidas.
- **Sustentabilidad:** El desarrollo rural debe reconocer el valor estratégico de los recursos naturales y las condiciones ambientales de la Nación, tanto en el abastecimiento de bienes y servicios, como en la determinación de los niveles de vulnerabilidad para toda la



sociedad. Lo cual depende de la calidad de su gestión.

- **Democracia:** La democracia debe ser concebida desde la perspectiva de la construcción de una ciudadanía plena para los habitantes del área rural, entendida ésta en sus dimensiones política, civil y social.
- **Solidaridad:** Los valores correspondientes a la libre cooperación entre los grupos sociales estarán presentes en los esfuerzos por construir el desarrollo rural del país. El Estado valorará e incentivará esta libre cooperación, sobre todo aquella que se realiza a favor de los grupos menos favorecidos en materia de desarrollo humano.
- **Transparencia:** Todas las acciones que deriven de la ejecución de la Política de Desarrollo Rural deberán respetar las normas de transparencia en el gasto público que para ello el Estado establece. El público en general podrá fiscalizar este proceso dado su carácter eminentemente público.
- **Multisectorialidad y multidimensionalidad:** El desarrollo rural es resultado del impulso de los distintos sectores de la economía. La agricultura sigue siendo el sector dinamizador de las economías locales, sin embargo no es la única actividad a promover dentro de los espacios rurales. El desarrollo es así mismo resultado de la combinación de las dimensiones económica, social, ambiental, política, agraria y cultural.
- **Territorialidad y descentralización:** Tanto las acciones de planificación como de ejecución de la política de desarrollo rural tendrán en cuenta el cumplimiento de la ley de descentralización y la aplicación del enfoque territorial, tratando que la política responda a la de-

manda de los territorios en cuanto a servicios públicos y no a la oferta de los mismos por parte de un Estado centralizado y ajeno a la realidad rural.

- **Articulación rural-urbano:** Las acciones de la Política de Desarrollo Rural reconocen las diferencias entre lo rural y lo urbano, y aseguran una relación de dependencia y de complementariedad entre ambos espacios, lo cual garantiza el desarrollo rural sin detrimento de lo urbano y viceversa.
- **Seguridad alimentaria:** La Política de Desarrollo Rural parte del criterio de que el derecho a la seguridad alimentaria de todos los guatemaltecos es un derecho que garantiza el Estado y que considera aspectos relacionados con el acceso, la disponibilidad, la nutrición y la inocuidad; y que además, es resultado de una serie de acciones que promueven el desarrollo integral de los ciudadanos.
- **Rendición de cuentas:** Tanto la institucionalidad como las acciones que en materia de desarrollo rural se realicen, requieren promover y consolidar la verificación de resultados, la auditoría social, el diálogo y la participación; como mecanismos de seguimiento, evaluación y legitimidad de la Política de Desarrollo Rural.

5

Objetivo general

Generar un proceso de transformación estructural de los territorios rurales, de tal forma que la población que en ellos habita, logre alcanzar el desarrollo humano⁵, superando las inequidades

de todo tipo, principalmente aquellas relacionadas con la exclusión de la participación en los procesos económicos, el acceso y uso sostenible de los recursos naturales y de la obtención de bienes y servicios de calidad.

5 El desarrollo humano se concibe a partir de adecuados niveles de educación, salud, seguridad, la no exclusión en los ingresos y acceso a la tecnología y al conocimiento, en un contexto democrático y de Estado de derecho.



6

Abordaje técnico

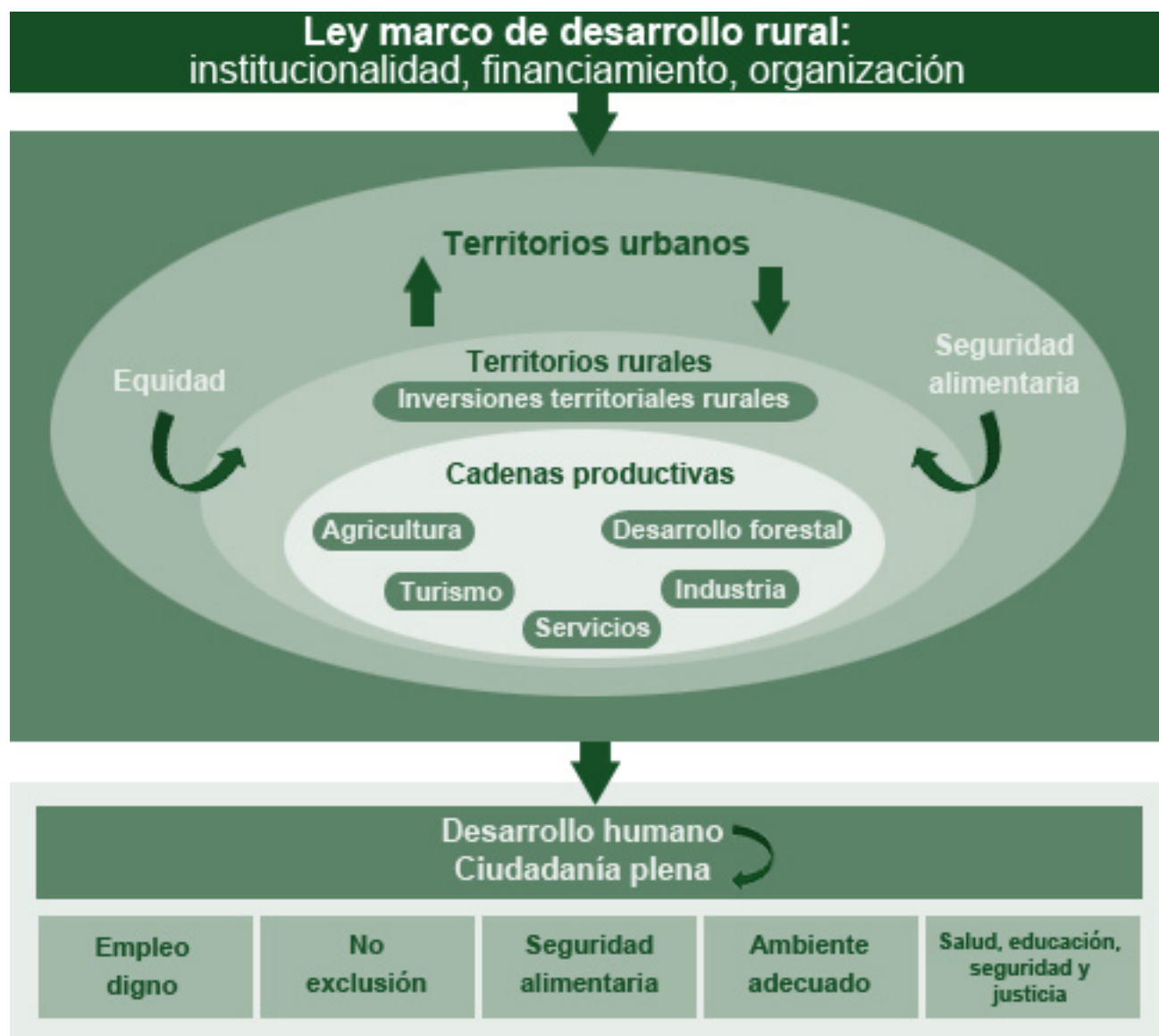
6.1. La ciudadanía plena como hilo conductor

La **Figura 1** presenta el abordaje seguido en el desarrollo de la propuesta de Política de Desarrollo Rural. Partiendo de los resultados del planteamiento, se observa que el propósito es lograr la ciudadanía plena para la población guatemalteca, entendiendo ésta como la eliminación de toda posibilidad de exclusión (económica, social, política y cultural), la opción de empleos dignos, la seguridad alimentaria, un ambiente adecuado y otros que no necesariamente dependen de este planteamiento de política como educación, salud, seguridad y justicia, pero que se complementan sinérgicamente para el goce de la ciudadanía plena.

La articulación entre lo urbano y lo rural parte del cierre de asimetrías y de una relación complementaria a partir de las inversiones territoriales en lo rural y el encadenamiento productivo multisectorial; incentivando cadenas productivas en lo forestal, el turismo, la agricultura, la industria; manteniendo el enfoque de equidad en esta relación, así como el de la seguridad alimentaria. La garantía del cumplimiento de este planteamiento de desarrollo rural se basa, o por lo menos parte, del hecho de contar con una ley marco que delimite los aspectos institucionales, la lógica de la aplicación de los instrumentos y de las acciones y, a nivel general, de la organización necesaria para lograrlo.

Figura 1

Abordaje de la propuesta de Política de Desarrollo Rural



6.2. Matrices de conceptualización del planteamiento de política

A continuación se presentan dos matrices, la primera presenta de forma sucinta la caracterización de los ejes de la política y la segunda plantea la conceptualización de la propuesta de política a partir de los “movimientos estratégicos esperados” hacia el 2020 como el resultado de la puesta en vigencia de los ejes y temas de política y los enfoques de la misma. Ver **Cuadro 1 y 2**.

Los Ejes de política se caracterizan de forma individual, sin embargo su ejecución dentro de la propuesta de Política de Desarrollo Rural está perfectamente articulada a partir del abordaje dado por los diferentes enfoques de la política.

Cuadro 1

Caracterización de ejes y temas de política

Ejes y temas	Caracterización de ejes y temas de la política (Énfasis en el “qué” de la Política. El “cómo” se responde a partir de los enfoques de la política)
Económico • MIPYMES • Asociaciones de productores • Finanzas rurales • Infraestructura productiva • Competitividad	El eje económico asegura que la generación de riqueza en el área rural sea uno de los elementos de una política redistributiva de ingresos del Estado, que se base en la promoción de pequeñas y medianas organizaciones productivas, en la generación de empresarios locales y de empleos permanentes en lo rural. Uno de los planteamientos centrales del eje económico se basa en generar condiciones de inversión para el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas organizaciones productivas y empresas rurales en sectores diversificados, respondiendo a las ventajas comparativas y competitivas que los diferentes territorios rurales presenten. Por el otro lado, en este eje se reconoce que las economías campesinas representan un segmento importante y económicamente vulnerable en lo rural y que, en tanto no se logre su deseable tránsito hacia la producción excedentaria y, eventualmente comercial, su principal racionalidad económica es la producción de auto-consumo, cuyo carácter pretende superar la política de desarrollo rural. Por ello se requerirá, por parte de esta política, una atención diferenciada y específica que responda a las características que este tipo de productores presentan en los distintos territorios, entendiendo que constituyen la mayoría de la población rural. Así mismo se reconoce, promueve y atiende su eventual articulación con los otros agentes económicos, como el caso de las MIPYMES, empresas en general, cooperativas, etc.; así como con los encadenamientos hacia la demanda local, nacional e internacional. Estos encadenamientos e inserción hacia dichos mercados se consideran como los elementos estratégicos para el desarrollo sostenible. Para lograr estos propósitos en ambos segmentos de la economía rural⁶, y como elemento dinamizador, se busca desarrollar un sistema de finanzas rurales y otros activos productivos que ponga a disposición de los agentes económico-sociales en el campo, todos los servicios que el crecimiento económico demande. La infraestructura productiva se considera como un elemento central para lograr el dinamismo económico territorial y contempla, de forma general, vías de comunicación, electrificación rural, telefonía y conectividad. El resultado de estas medidas articuladas a los agentes del desarrollo, como pueden ser los grupos gestores, cooperativas, gremiales, asociaciones de productores, ONG's de desarrollo, entre otros; permitirá encadenamientos comerciales desde lo local hasta los mercados internacionales y la generación de “clusters” en los sectores de mayor competitividad, que deberían garantizarle al país una competitividad sistémica con respaldo institucional a nivel central y de los gobiernos locales.

6 Es evidente que en el caso de la atención especializada que requiere el segmento de las economías campesinas, éstas medidas de carácter económico son complementarias a una serie de medidas de promoción que se implementan desde los ejes social y agrario en los diferentes enfoques que plantea la política.



Continuación Cuadro 1

Ejes y temas	Caracterización de ejes y temas de la política (Énfasis en el “qué” de la Política. El “cómo” se responde a partir de los enfoques de la política)
Social • Acuerdos de Paz • Metas del Milenio • Servicios públicos • Relaciones laborales	En un país como Guatemala, donde los rezagos sociales en general y las brechas entre los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural plantean dimensiones preocupantes, el eje social es primordial. En ese sentido, siguen siendo válidos, no sólo los argumentos, sino que también las metas propuestas en los Acuerdos de Paz en materia de educación, salud, nutrición, vivienda y servicios básicos. Recientemente, existe el compromiso adquirido por el Estado para el cumplimiento de las Metas del Milenio como una iniciativa a nivel mundial que replantea los retos en función del cumplimiento de metas en los grandes temas sociales que afectan a la mayoría de la población pobre del país, y en particular a la población rural. Un tema que ha quedado en el abandono desde hace varias décadas es el laboral, el cual debe incorporarse a una política social con el fin de lograr la modernización de las relaciones laborales, principalmente de los agricultores y los obreros rurales. Está claro que el Estado debe actuar en la mayoría de estos casos haciendo transferencias directas a los sectores de la sociedad que así lo requieran, buscando altos retornos sociales y gobernabilidad en el corto plazo, así como un sustancial retorno económico a mediano y largo plazo, de tal suerte que el Estado se garantice inversión social y no gasto social. Para ello, debe lograrse calidad de la inversión a partir de altos niveles de participación social y de la pertinencia institucional relacionada con la inversión.
Político/Institucional • Fortalecimiento ciudadano • Marco jurídico e institucional	Según el ideal de una democracia funcional, las instituciones accionan atendiendo lo prioritario para sus ciudadanos y éstos participan de todos los procesos para avanzar en la línea del desarrollo, implicándose directamente en los procesos de formulación y evaluación de las acciones del gobierno. El objetivo es lograr el derecho ciudadano a desarrollar capacidades de organización, participación y empoderamiento en los procesos de desarrollo. El ideal es lograr que el ciudadano pueda formar parte de los procesos de toma de decisión y tenga iniciativa en las acciones, para lo cual es necesario adecuar las instituciones con mecanismos de participación efectiva. Estos mecanismos, por un lado, empoderan ciudadanos para las acciones de desarrollo, y por el otro, fortalecen la institucionalidad democrática. Como resultado de estimular procesos de empoderamiento ciudadano, se contribuye a la promoción del liderazgo, la autonomía individual y colectiva. Para que los mecanismos de participación dentro de las instituciones de desarrollo sean efectivos, se requiere implementar un proceso de descentralización de gran envergadura. Para ello, las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo y Código Municipal resultan ser vehículos jurídicos estratégicos. La ejecución de estas leyes es vital, para lograr que el resultado de la aplicación de las políticas públicas resulte en la obtención de la ciudadanía plena.

Ejes y temas	Caracterización de ejes y temas de la política (Énfasis en el “qué” de la Política. El “cómo” se responde a partir de los enfoques de la política)
Agrario • Estructura y situación agraria • Producción agropecuaria y forestal • Marco jurídico e institucional	El tema agrario fue motivo de un acuerdo específico para lograr la firma de la paz en el país. La conflictividad agraria tradicionalmente se ha abordado mediante la solución de conflictos agrarios, pero las relaciones de conflictividad han permanecido y permanecen. El problema agrario no puede abordarse al margen de las opciones de producción de base agraria, es decir la agricultura, la producción forestal, la acuicultura y el ecoturismo, entre los principales; pues estas presentan diferentes relaciones de producción entre factores de producción y la tierra, presentándose cambios sustanciales en los últimos 20 años, lo que hace que la demanda efectiva de tierras para la producción se haya reducido, al menos para los segmentos de la producción excedentaria y comercial. En teoría, esto liberaría tierras para mejorar su oferta en el mercado. La Política de Desarrollo Rural, en su eje agrario, reconoce la demanda de acceso a la tierra -entre otros activos productivos, tales como financiamiento, tecnología, conocimiento etc.,- principalmente por parte de los grupos campesinos, la cual debe ser superada, y propone su atención bajo esquemas diversos que incidan en el mercado de tierras, del tal manera que su acceso se haga efectivo para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, para lo cual se revisarán y actualizarán los instrumentos vigentes en materia de acceso, regularización, resolución de la conflictividad agraria y, en general, de aquellos relacionados con los aspectos jurídico-institucionales, promoviendo incentivos para la democratización del acceso y desincentivos para evitar la concentración de activos de forma desequilibrada. Este proceso de transformación de la estructura agraria deberá responder a la orientación e integridad de la política de desarrollo rural, al enfoque territorial que le da sentido y al marco constitucional que persigue el bien común y prohíbe la confiscación. La orientación de la transformación de la estructura agraria, por lo tanto, no es de carácter confiscatorio; sin embargo las acciones del Estado relativas a la recuperación de tierras adquiridas de forma irregular o fraudulenta si son un componente de la implementación de acciones de dicha transformación, debiendo ponerse a disposición para solventar la demanda de tierras y/o fortalecimiento del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP). El enfoque territorial que plantea la Política de Desarrollo Rural permite la atención especializada de acuerdo con las características específicas de cada territorio. El reconocimiento de la racionalidad económica de los grupos campesinos, permite entender que la tierra no es solamente un medio de producción, sino que se constituye en un elemento fundamental para el sustento de las familias campesinas.

Ejes y temas	Caracterización de ejes y temas de la política (Énfasis en el “qué” de la Política. El “cómo” se responde a partir de los enfoques de la política)
Ambiental • Agua, suelo, biodiversidad, bosque, energía y contaminación • Desastres naturales • Marco jurídico e institucional	Los recursos naturales y las condiciones ambientales de un país con el nivel de desarrollo que tiene Guatemala, constituyen un valor estratégico del mismo, entre otras cosas, deberían garantizar la sostenibilidad de los procesos de producción. Esto, sin embargo, no ha sido interpretado correctamente desde las políticas públicas. Por el contrario, las medidas de política han acelerado los procesos de deterioro ambiental. Las fuentes de este deterioro se pueden resumir en dos vertientes: (1) La presión a los recursos a causa de la precariedad de los medios de vida de las poblaciones rurales en su mayoría pobres y extremadamente pobres y (2) La racionalidad económica de la depredación, el despilfarro y la sobreexplotación de los mismos, sin consideraciones de manejo sostenible por parte de la mayoría de agentes económicos con acceso a estos recursos. En este sentido, y para el primero de los casos, de nuevo la solución viene por el lado de generar opciones de producción y empleo dignos para los pobladores rurales, que disminuyan la presión sobre los recursos como la única opción de sobrevivencia; y para los segundos, atender el tema ambiental pasa por la correcta implementación de incentivos y cumplimiento de una normatividad de aplicación progresiva hasta niveles apropiados para las condiciones del país. Este es un tema no solamente de mejora en los niveles de competitividad, sino que además, es un tema de “viabilidad país”, por los niveles de deterioro ambiental. Muestra de ello, es el alto nivel de vulnerabilidad a los desastres naturales que el país presenta actualmente. Dada la debilidad institucional en el tema, el desarrollo de esta reviste importancia estratégica para el desarrollo integral del país.
Cultural • Desarrollo cultural	El eje cultural, en la búsqueda del desarrollo cultural, es considerado en este planteamiento de política como básico para ejercer el derecho a una ciudadanía plena. Para lograrlo, se pretende lograr un cambio de actitud general hacia ciertos grupos de la sociedad. La exclusión consciente o inconsciente que el Estado tolera en su estructura, y que es reflejo de un arraigado ideario en la sociedad, es un lastre para el desarrollo rural. Los grupos étnicos que tienen dificultades para ejercer plenamente su ciudadanía, están invisibilizados en los enfoques de las políticas nacionales; si bien son mencionados por ser políticamente correctos, existen escasas implicaciones prácticas en el qué hacer del Estado en cuanto a la pertinencia cultural de sus acciones. La discriminación de la que son víctimas estos grupos, por su condición étnica, no sólo les elimina la dignidad de igualdad ante el resto, sino que imposibilita al sistema de enriquecerse de las visiones, experiencias, creatividad, energía y tantos aspectos más que podrían aportar de tomárseles en cuenta. Apoyar abiertamente el cambio en el carácter de las relaciones no indígena-indígena es desarrollo cultural. Este desarrollo posibilita abrir espacios a la expresión, y consecuentemente al enriquecimiento de todos, desde la cultura de pertenecer a una etnia. Estas contribuciones, que hacen falta, brindarían más visiones para la solución de los problemas sentidos y para el aprovechamiento de las oportunidades de cada realidad territorial. El país gana al incluir estos grupos, porque potencia la expresión de una ciudadanía activa que co-participa en todos los esfuerzos del Estado por el desarrollo integral. La erradicación de toda forma de discriminación por razones de grupo étnico es una obligación del Estado y es la llave para transformar la realidad rural desde un ejercicio positivo de interculturalidad.

Cuadro 2

Integración de ejes y enfoques de política. Movimientos estratégicos esperados

Enfoques, ejes y temas	Equidad (género, etaria y cultural)	Enfoque territorial	Articulación rural-urbana	Multisectorialidad	Seguridad alimentaria y nutricional
Económico • MIPYMES • Organizaciones de productores • Finanzas rurales • Infraestructura productiva • Competitividad	Libre participación en la organización económico productiva	Dinamismo económico territorial basado en la infraestructura y recursos locales	La gestión económica en lo urbano favorece la gestión económica en lo rural	De la producción agrícola (producción primaria) a la producción diversificada	Mejoramiento de ingresos y acceso a alimentos
Social • Acuerdos de Paz • Metas del Milenio • Servicios públicos • Relaciones laborales	Movilidad más allá del umbral de la pobreza	Altos retornos sociales de las inversiones locales	Cierre de brechas en los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural	El empleo es una opción digna de los pobladores rurales	Educación: Mejores prácticas nutricionales Salud: Mejor aprovechamiento de los alimentos
Político/institucional • Fortalecimiento ciudadano • Marco jurídico e institucional	Empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la institucionalidad democrática	Empoderamiento del nivel local en la toma de decisiones: De los Consejos de Desarrollo hacia las políticas públicas	Ejercicio de la democracia participativa y representativa en un país rural	Opciones viables de movilidad a otros sectores de la economía de los campesinos y agricultores	Exigir el cumplimiento de los derechos y reconocimiento de las obligaciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional
Agrario • Estructura y situación agraria • Producción agropecuaria y forestal • Marco jurídico e institucional	Acceso equitativo al recurso, no sólo como medio de producción	Gestión agraria y planificación productiva territorial	Valorización de la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de lo urbano	De la tierra como un fin, a la tierra como un medio de producción	Disponibilidad de alimentos gracias a la producción excedentaria
Ambiental • Agua, suelo, biodiversidad, bosque, energía y contaminación • Desastres naturales • Marco jurídico e institucional	Acceso con responsabilidad social a los recursos naturales y ambientales	Ordenamiento territorial y gestión ambiental y del riesgo a nivel local	Reconocimiento y pago desde lo urbano por servicios ambientales generados en lo rural	Ordenamiento del territorio en función de su uso potencial	Mejora en la diversidad y en la inocuidad de los alimentos
Cultural • Desarrollo cultural	Reconocimiento de la multiculturalidad para lograr el desarrollo intercultural	Lo cultural como criterio fundamental en la definición del territorio	Valoración de la cultura de lo rural desde lo urbano y práctica de la interculturalidad	El patrimonio cultural al servicio del desarrollo y al fortalecimiento de la "identidad"	Dietas con pertinencia cultural



7

La Política de Desarrollo Rural a partir de los enfoques

Normalmente, los planteamientos de política se presentan atendiendo los ejes de la misma; sin embargo, en esta ocasión se hace por el lado de los enfoques. Esto debido a que el “qué” de la política está suficientemente discutido, sin embargo el “cómo” siempre ha sido exiguo en las diferentes propuestas que al respecto de desarrollo rural se han realizado.

Este ejercicio entonces, agrega valor a los esfuerzos anteriores y privilegia el análisis de los enfoques sugeridos por las distintas mesas de negociación, a saber: Equidad, territorialidad, articulación urbano-rural, multisectorialidad y seguridad alimentaria.

7.1.

El enfoque de equidad (género, etaria y cultural)

El desarrollo rural, bajo este enfoque, debe garantizar la disminución permanente de la desigualdad social, económica, étnica, etaria y de género; eliminando la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural, superando las relaciones patriarcales y de poder que mantienen a los grupos vulnerables en una situación de exclusión y marginación, y garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos.

El ser humano y su entorno constituyen el centro del desarrollo rural integral. También es sujeto proactivo y tomador de decisiones en la planificación, ejecución y evaluación de acciones y ac-

tividades que este proceso conlleva. En consecuencia, es necesario incorporar un enfoque que reconozca la desigualdad e inequidad de género, etaria y cultural que prevalece en los territorios rurales, y que se oriente a identificar y superar los factores que influyen en tal situación.

El desarrollo rural orientado a mejores oportunidades de desarrollo económico y social, así como del manejo y protección de los recursos naturales, entre otros, estará estrechamente relacionado con la participación activa y equitativa de mujeres y hombres en igualdad de oportunidades. Otro elemento importante de participación será el reconocimiento e inclusión de los niños, niñas, adolescentes, adultos mayores y familias para construir un mejor futuro en los espacios rurales.

7.1.1 Libre participación en la organización económico-productiva

La participación libre en la organización económico-productiva puede ir incrementándose entre la población rural si se superan los obstáculos que impiden esa participación. Esos obstáculos están relacionados con las inequidades en el acceso a activos productivos, infraestructura, educación, capacitación, asistencia técnica, crédito y alternativas de producción, que en lo rural producen la exclusión de grandes segmentos de la población, ya sea por su condición etaria, de género y/o étnica.

Un dato revelador es la situación de la mujer rural, que es la más crítica en la estructura de desigualdades del país. Estas mujeres forman el grupo humano con más bajo ingreso respecto a la media nacional. Las causas identificables de esta desigualdad son la tríada compuesta por su ubicación espacial (área rural), sexo (femenino) y etnia (indígena).

En general, la exclusión de las mujeres se debe a la relación de dominio entre géneros. En la organización económica, por ejemplo, los hombres no sólo influyen excluyéndolas de agrupaciones de índole productiva, sino también de las decisiones sobre el uso de sus propios activos. A pesar de que las mujeres indígenas realizan muchas de las tareas agrícolas, frecuentemente no se les considera agricultoras, beneficiarias de programas de capacitación, tecnificación, reforestación y comercialización, entre otros aspectos.

La mujer enfrenta además, barreras de tipo institucional debido a que los programas del Estado que promueven desarrollo económico rara vez adecúan programas desde el enfoque de género.

En el sistema financiero se identificó que en el año 2002 solamente 2 de 34 bancos (6%) estaban promoviendo programas de crédito para potenciar la actividad productiva de las mujeres. La falta de acceso al crédito se debe también a que muchas mujeres no cuentan con documentos de identificación personal, no tienen títulos de propiedad que respalden el financiamiento y no poseen información adecuada sobre el crédito formal y no formal. La desigualdad en el acceso a créditos reduce oportunidades de inversión que serían rentables a la economía en su conjunto ya que, paradójicamente, se les obstaculiza el acceso cuando, según el Banco de Desarrollo Rural (Banrural), representan una tasa de mora inferior a la de los hombres.

La relación entre acceso a créditos entre hombres y mujeres es de cinco a uno, según datos del año 2000. Las mujeres no indígenas obtienen casi el doble de créditos que las indígenas.

Otro factor que influye en que no se dé una participación libre en la organización económico-productiva de las mujeres es que no existe una política pública, capacitación técnica y formación profesional para unidades económicas de mujeres en pequeña escala. Esta situación se confirma cuando se analiza el número de microempresas del área rural que son propiedad de mujeres. Los propietarios hombres llegan a ser casi cinco veces más que las propietarias mujeres.

La perspectiva de equidad de género en el Estado aún carece de la suficiente voluntad política, asignación de recursos humanos y financieros y de una estructura más amplia para operativizarla y evaluarla.

Desde la perspectiva de la equidad cultural se puede decir que el Estado de Guatemala está rezagado en posibilitar la igualdad de participación en la organización económico-productiva por las razones estructurales e históricas que siguen sin atenderse y han producido la concentración de pobreza y pobreza extrema de los indígenas -habitantes mayoritarios del ámbito rural-.

Los guatemaltecos que pertenecen a grupos étnicos en el área rural desarrollan mayoritariamente agricultura de infra subsistencia y subsistencia en tierras con poca vocación agrícola. La producción la orientan al autoconsumo y, si hay excedentes, al comercio interno. Los habitantes indígenas del área rural son los que menos oportunidades tienen de recibir educación. Además, tienen menos acceso a los activos productivos -crédito, tierra y tecnología-. Por otro lado, la dotación por parte del Estado de infraestructura básica que posibilite el desarrollo económico, no



es equitativa. Los territorios con mayor presencia de población indígena, poseen menor concentración de carreteras, menor disponibilidad de servicios de electricidad, telecomunicaciones, financieros y de desarrollo empresarial con pertinencia cultural.

La oportunidad de participar libremente en la organización económico-productiva, como en cualquier otro aspecto de la vida nacional, es también restringida por la condición etaria del ciudadano. Guatemala es uno de los países con el índice de trabajo infantil más alto. Entre la población de niños y niñas indígenas un 56% trabaja, en comparación al 44% no indígena. Éstos, tanto como los jóvenes, carecen de estructuras que faciliten su organización y desarrollo como agentes económicos. En el caso de los adultos mayores del área rural, ellos carecen de oportunidades de inserción laboral por su bajo nivel de preparación y generalmente están relegados a actividades agrícolas o domésticas.

Es muy importante señalar las nuevas tendencias que se dan en las ocupaciones económicas y en las percepciones de las niñas y las y los jóvenes indígenas. En general, la economía indígena de hoy y la juventud indígena en particular, se encuentran desprovistas de oportunidades que les permitan mejorar la productividad y la competitividad de los escasos recursos que poseen.

7.1.2 Movilidad más allá del umbral de la pobreza

El reto de lograr la movilidad más allá del umbral de la pobreza tiene que tomar en cuenta que, frente a las relaciones desiguales de poder, los pobres son incapaces de influir o de negociar mejores términos para ellos con comerciantes, financieros, gobiernos y sociedad civil. Esto li-

mita severamente su capacidad para aumentar sus activos y salir de la pobreza. Al depender de otros para su supervivencia, frecuentemente a las mujeres y hombres pobres también les resulta imposible evitar ser objeto de violaciones a la dignidad, el respeto y la identidad cultural.

En este sentido, el Estado puede incluir a los pobres y otros grupos tradicionalmente excluidos -mujeres, ancianos, jóvenes, niños, indígenas- en el establecimiento de prioridades y toma de decisiones, lo cual es crucial para asegurar que recursos públicos limitados aprovechen el conocimiento y las prioridades locales, y para crear compromiso con el cambio.

Debido a que las relaciones de género devienen en desigualdad, subordinación y, por ende, exclusión política y social de las mujeres gracias a un determinado ejercicio del poder, se debe neutralizar la construcción de saberes y formas de relación social basadas en jerarquías y dominio. Se hace necesario inventar otras realidades posibles para desarmar el andamiaje que sustenta la lógica dicotómica: hombre/mujer, valor/sin valor, productor/reproductor, activo/pasivo y autónomo/independiente.

La movilidad, más allá del umbral de la pobreza, sería más viable si se cuenta con las mujeres accionando desde sus potencialidades y sin el dominio o exclusión que tradicionalmente las somete. De acuerdo con estudios realizados en distintos contextos, las mujeres gastan una mayor proporción de sus ingresos en el bienestar de los niños y en el hogar; en cambio, los hombres tienden a reservar una parte significativa de sus ingresos para el consumo personal.

El trabajo remunerado constituye la principal fuente de ingreso para los hogares, especialmente pobres. En dónde y cómo se insertan las personas en el mercado laboral determina sus

condiciones de trabajo y remuneración. Aproximadamente, por cada unidad salarial que recibe un indígena, la del ladino es 1.5 veces mayor.

La diferencia en el ingreso que se constata en la población indígena y no indígena y entre los hombres y las mujeres, no puede ser explicada solamente por diferencias productivas, atributos personales y capacidades adquiridas. Al parecer, existe además un factor extraeconómico que deriva en un menor ingreso para los indígenas y con mayor fuerza para las mujeres indígenas. Este factor es la discriminación.

La discriminación en el ingreso se da cuando alguna persona con las mismas capacidades productivas y condiciones de trabajo que otra, pero con diferencias en alguna característica personal no relacionada con la generación o motivo del ingreso, recibe un trato diferenciado que reduce, limita o menoscaba el mismo.

El 38% de la población indígena rural subsiste con menos de 1 dólar diario y 26.3% de los no indígenas se encuentra en la misma situación. De estos grupos, el 40% de la población q'eqchi' vive en condiciones de extrema pobreza. En el año 2002, el 69 % de niños indígenas menores de cinco años sufría algún grado de desnutrición crónica.

En cuanto a la carga que representa para las mujeres el trabajo reproductivo, no sólo obstaculiza su incorporación al mercado laboral, sino que también determina la forma como se insertan en él. Las mujeres tienden a ubicarse como trabajadoras por cuenta propia o familiar no remunerada, a pesar de las desventajas en términos de productividad e ingresos, ya que les facilita combinar el trabajo productivo y reproductivo.

Relacionado con salir del umbral de la pobreza desde las capacidades intelectuales y físicas ple-

nas de los ciudadanos, se hace necesario matizar la realidad deficitaria en cuanto al acceso a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud; asimismo, en el acceso a la educación formal de las mujeres, pero también de hombres de cualquier edad y etnia en el área rural. Los obstáculos para extender la cobertura de estos servicios tienen su génesis en un Estado débil estructuralmente por la poca capacidad de inversión social, calidad del gasto público y falta de transparencia.

La posibilidad de movimientos ascendentes en la escala social –abandono de la situación de pobreza– está relacionada con los ingresos y los niveles educativos. Sin embargo, el sistema en conjunto debe tomar en cuenta además, las oportunidades reales de inserción laboral que tiene la población que ha alcanzado un nivel de escolaridad por un lado, y por el otro la tasa de fecundidad que afecta el crecimiento de un sector de la población para el cual no se han tenido posibilidades de atención integral por parte del Estado.

Finalmente, la evidencia es contundente según PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) al afirmar que el crecimiento de economías como la del sudeste Asiático, donde la pobreza ha sido eliminada, respondería más a factores como la orientación de las políticas y la calidad de las instituciones. Al parecer, la evidencia indica que mayores niveles de gobernabilidad y mejor calidad de las instituciones están asociados a tasas más altas de crecimiento económico y de allí, a la reducción de la pobreza.

7.1.3 Empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la institucionalidad democrática

El empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática es un pro-



ceso que el Estado puede incentivar mediante la integración de las consideraciones pertinentes para lograr la equidad de género, etnia o edad. Este es un terreno para el cual es propicia la aplicación del principio de equidad vertical. Este se refiere a la necesidad de que, en situaciones diferentes, se merece ser tratado de forma diferente.

Un mecanismo para lograr este cometido es la incorporación de acciones afirmativas en las estrategias de la Política de Desarrollo Rural para lograr el empoderamiento de los excluidos. Asimismo, el fortalecimiento institucional desde esta visión pasa por abrir espacios particulares para la relación –interacción– entre los ciudadanos que han sufrido algún tipo de exclusión y las entidades públicas que les prestan algún servicio, garantizan derechos o requieren obligaciones.

En este sentido, es importante la evolución reciente del Estado en cuanto a que ha facilitado la estructuración de figuras para la participación ciudadana a través del sistema de consejos de desarrollo. Sin embargo, en este sistema aún existen espacios que potenciar, a través de acciones afirmativas, para lograr la promoción y el acceso a una participación legítima que incluya la voz de los grupos tradicionalmente excluidos por condición étnica, etaria o de género. Las medidas que garanticen la plena participación y representación de los grupos excluidos en los procesos de toma de decisiones de las estructuras formales en el área rural incluyen la superación de obstáculos de índole legal que permitan la inclusión de sus visiones. También la revisión de los sistemas electorales y de los partidos políticos para que promuevan acciones positivas que garanticen la equidad en sus dinámicas internas.

La escasez de programas de formación ciudadana con equidad –de género, edad o etnia– dificulta la promoción del liderazgo y la autonomía

individual y colectiva. Asimismo, se pueden hacer esfuerzos para promover y garantizar que las organizaciones de excluidos reciban apoyo público y que las organizaciones en general adopten políticas y prácticas no excluyentes y discriminatorias hacia mujeres, grupos étnicos y grupos de niños, jóvenes y ancianos.

Enfocando el análisis en los grupos etarios, principalmente en los jóvenes y adolescentes que son los ciudadanos poco visibles, se puede decir que estos grupos son afectados por la percepción adulto centrista de las políticas, el desarrollo y su abordaje. Esta visión impide la generación de capacidades de organización, participación y empoderamiento de los procesos de desarrollo en estos grupos etarios. El *adulto centrismo* es la categoría postmoderna y moderna que designa “en nuestras sociedades una relación asimétrica y tensional de poder entre los adultos y los jóvenes”. En este orden, el criterio biológico subordina a los jóvenes por razón de edad.

Fomentar la participación protagónica de las y los jóvenes y adolescentes es entender la participación como socialmente efectiva. Ésta demanda abandonar el adulto centrismo, tomar en cuenta las distintas situaciones de exclusión, y permitir y escuchar abiertamente la voz de la juventud de los más diversos ámbitos, expresados en toma de decisiones e iniciativa en las acciones.

Se ha identificado desde la realidad de los jóvenes y adolescentes que la participación puede darse en dos grandes tipos: aparente o efectiva. En la primera, sólo hay presencia desde la orientación adulto céntrica y no hay participación real.

Esta matización de las posibilidades de participación desde la juventud se hace necesaria por los síntomas sociales en lo rural. Las consecuencias de la ausencia de una percepción correcta

de las y los jóvenes como sujetos de derechos y ciudadanos reales se han expresado a través de múltiples problemas como la delincuencia juvenil –maras-, deserción escolar, problemas con adicciones y otros más que socavan la posibilidad de un auténtico desarrollo integral desde la acción del ciudadano joven o adolescente del área rural.

7.1.4 Acceso equitativo al recurso, no solamente como medio de producción

El acceso al recurso de la tierra tiene al menos, para la población indígena rural, dos connotaciones trascendentales. La tierra es un bien económico y espiritual para la cultura maya. Históricamente, las reformas jurídicas, bajo criterios económicos, condujeron a cambios significativos en los espacios rurales. La promulgación de leyes que facilitaban el acceso a la propiedad de todas aquellas tierras que fueran consideradas ociosas, baldías o incultas, afectó a las comunidades indígenas y campesinas.

Cuando las diferencias en el acceso a la tierra tienen que ver con discrepancias que van más allá de lo socioeconómico, se puede hablar, junto a la desigualdad, de exclusión, pues definitivamente hay grupos sociales al margen de la dinámica de los procesos de acceso a la tierra.

La realidad del área rural es de un acceso precario a la tierra y a la calidad de la misma. El 92 % de las fincas entre 1 y 10 manzanas representa sólo el 22 % de la tierra disponible y está concentrada en manos de indígenas en áreas no aptas para cultivos. Estas características del contexto histórico y la evolución del tema agrario son propicias para el constante surgir de problemas y de una persistente situación de problemática agraria. Ante tal situación, y ante la ausencia de opciones de desarrollo rural integral, persiste una

sobre demanda del recurso tierra que exacerba la conflictividad rural.

Si el acceso a la tierra es difícil y de poca calidad para el hombre indígena del área rural, la mujer tiene aún menor posibilidad de acceso. Según el Fondo de Tierras, para el año 2002 las mujeres beneficiadas como propietarias de fincas eran solamente el 11% de las 12,666 familias beneficiadas.

El acceso a la tierra, no sólo como medio de producción, es un elemento imprescindible para fortalecer la identidad en algunos territorios rurales en el país y de allí hacer surgir opciones económicas que posibiliten el desarrollo integral de los habitantes de estos territorios en Guatemala, normalmente identificados con los segmentos de población campesino-indígena.

7.1.5 Acceso con responsabilidad social a los recursos naturales renovables y ambientales

El acceso con responsabilidad social a los recursos naturales renovables y ambientales tiene relación con los niveles de pobreza que sufre la población rural. Si bien es cierto que la cosmovisión del pueblo maya posee una filosofía que se basa en el equilibrio con la naturaleza, también es cierto que ante la presión de la pobreza, los recursos naturales han sido degradados en muchas comunidades. Este es el caso en algunas áreas protegidas del SIGAP, en donde ocurren invasiones y presión sobre los recursos boscosos por parte de las comunidades que, por falta de oportunidades, se ven obligadas a sobrevivir de los cultivos de subsistencia, básicamente el maíz, en tierras normalmente inadecuadas para su cultivo, luego de los procedimientos de tumba y quema. Estas prácticas son muy usuales en la Franja Transversal del Norte y en el departamento de El Petén. Es en estas zonas del país donde



se observan altos índices de deforestación y con ello, depredación de la biodiversidad.

Existen múltiples ejemplos de manejo sostenible de los recursos naturales, uno de ellos muy conocido es el manejo de los recursos hídricos en el sistema de parcialidades en los bosques de Totonicapán, donde el manejo y protección de los bosques se da a partir de la protección de las zonas de captación y de las fuentes de agua. Otro ejemplo de este tipo de manejo se observa en los mantos acuíferos subterráneos, que algunas veces se convierten en motivo de conflictos entre comunidades. Sin embargo, la protección y administración conjunta de estas fuentes vitales ha hecho que en la mancomunidad de cinco alcaldías indígenas de Chimaltenango, se lleguen a unir esfuerzos complementarios por la calidad de los servicios que estos acuíferos prestan a las poblaciones vecinas.

Las alternativas para el desarrollo económico que provienen de una cultura de responsabilidad social frente a los recursos naturales y su sostenibilidad, pueden hacer frente a la práctica extractiva instaurada que ha sido heredada por las lógicas de utilización de las rentas de estos recursos y que tradicionalmente han sido la base para el crecimiento de la economía en Guatemala. Estas alternativas de desarrollo económico, como el turismo cultural y ecológico, son alternativas viables para los grupos de excluidos –mujeres, ancianos, jóvenes, adolescentes y etnias- debido a que posibilitan la incorporación de elementos de interpretación que, con creatividad, pueden dar origen a usos alternativos y sostenibles de los recursos.

7.1.6 Reconocimiento de la multiculturalidad para lograr desarrollo intercultural

La cultura es el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos

que caracterizan a una sociedad o grupo de la sociedad.

Por tanto, existe una cultura diferenciada desde el género, el grupo étnico y el grupo generacional. En la actualidad, las particularidades de estos grupos y la expresión libre de sus culturas se ven sometidas por otras culturas predominantes: patriarcal, ladino céntrica y adulto céntrica, respectivamente.

Estas culturas dominantes ejercen una presión de poder en las relaciones desde los hombres, los ladinos y los adultos; subordinando y limitando la expresión y los derechos de la cultura propia de la mujer, de un grupo etario distinto al adulto o de cualquier otra cultura distinta a la ladina.

La cultura patriarcal, la figura superior del hombre respecto a la mujer, refleja una relación jerárquica y de subordinación como lo comprueban los comportamientos sociales que se observan entre la relación de dominancia por parte de los hombres con respecto de las mujeres. Estos comportamientos son incluso considerados como normales en la sociedad guatemalteca. Algunos ejemplos en este sentido son: El trabajo fuera de casa, el trabajo profesional, el continuar estudiando o aprender algún oficio, administrar el presupuesto del hogar, entre otros muchos.

Este mismo patrón de comportamiento, reflejo de una creencia basada en la inferioridad de la mujer, se comprueba en las relaciones laborales donde la mujer gana menos que el hombre por desempeñar el mismo trabajo, en el sistema de representación política nacional donde la mujer es raramente ubicada como figura líder, en el escaso apoyo para el desarrollo económico de la mujer y en muchos otros comportamientos de la vida social.

En cuanto a la desigualdad y exclusión debida a lo étnico, la referencia histórica y la realidad actual permiten percibir con facilidad las relaciones de dominio que los ladinos o no indígenas ejercen sobre los grupos indígenas y afro descendientes. Estas relaciones han configurado la desproporcionada inequidad que nos hace ser uno de los países con más desigualdades del mundo.

El racismo es la base de *discriminación*, comportamiento diferenciado según el origen de la persona con la que se está tratando. Por esta razón es comprensible que la población rural, mayoritariamente compuesta por etnias de origen maya, afro-descendientes o xinkas, sea la menos educada, la más desnutrida, la menos atendida por servicios públicos, la más desvalorizada y la menos escuchada en las decisiones que afectan a la Nación; en síntesis, la más discriminada.

En cuanto a las inequidades producidas por un pensamiento predominantemente centrado en los adultos, se puede subrayar la desatención y olvido creciente de la población de adultos mayores y la descomposición de la vida de grupos de jóvenes y adolescentes que encuentran en las “maras” el sentido de pertenencia que la sociedad no les ofrece. Estos comportamientos de exclusión hacia grupos etarios se agravan por la marcada situación de pobreza y pobreza extrema de la sociedad rural.

Sin embargo, existen razones para creer que el *desarrollo intercultural* puede promoverse en el país. Este desarrollo implica la promoción sistemática y gradual desde el Estado, de la sociedad civil y el sector privado, de espacios y procesos de interacción positiva que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, intercambio, convivencia, comunicación efectiva, diálogo y debate, aprendizaje, regulación pacífica del conflicto y cooperación entre actores culturalmente diferentes en el con-

texto de un Estado democrático y una sola Nación pluricultural, multilingüe y multiétnica. Vivir la interculturalidad da paso al desarrollo de la libertad cultural entendida como el derecho a elegir la propia identidad, a escoger quién es uno y vivir conforme a ello, sin que por esto se pierda el respeto de los demás o verse excluido de otras alternativas.

Para lograr que el ciudadano rural se proyecte en auténticos espacios y procesos de interacción positiva, debe ser estimulado sobre la conveniencia de abandonar los paradigmas y estereotipos que condicionan el comportamiento de exclusión e inequidad. Cuestionar su sistema de creencias contrastándolo desde el principio de igualdad en dignidad humana y desarrollar la conciencia sobre el necesario cambio de actitud, creencia y comportamiento, es uno de los mayores retos de la sociedad guatemalteca de principios del siglo XXI.

7.2. El enfoque territorial

El proceso de ocupación del territorio nacional y la explotación de sus recursos naturales ha estado determinado por las condiciones de carácter político, social y económico que caracterizan a la sociedad guatemalteca, en particular por el modelo de crecimiento económico adoptado por el país desde la colonia hasta la fecha.

Este tipo de procesos han complicado las relaciones interregionales y más bien, han favorecido la consolidación de un patrón de ocupación territorial desordenado que promueve los procesos de concentración y dispersión, y genera, en el territorio nacional, espacios aislados que contribuyen



a la desintegración física, económica y social de la sociedad guatemalteca. A esto hay que agregar una alta concentración de actividades económicas y de servicios públicos y privados en la ciudad capital, que limita las posibilidades de desarrollo en ciudades secundarias y especialmente a las áreas rurales del país.

Esta concentración y centralización de bienes y servicios, y los desequilibrios de carácter territorial señalados anteriormente contribuyen a la marginación de un importante contingente de población que fomenta los fenómenos migratorios, contribuye al crecimiento lento o decrecimiento de otros centros urbanos, incentiva el deterioro de los recursos naturales e incrementa los índices de pobreza en el país.

En lo institucional, provoca una crisis generada por la falta de capacidad de respuesta a esta problemática por parte de las autoridades municipales y del Gobierno central, así como una demanda dispersa y desordenada de servicios públicos. Adicionalmente a esto, habrá que agregar una falta de organización, planificación y evaluación de los procesos administrativos, económico-financieros, técnicos y políticos en las diversas instancias gubernamentales, lo cual genera improvisación, toma de decisiones sin sustento técnico y falta de participación social organizada.

Lo anterior también se debe a la ausencia de estrategias, programas y proyectos de planificación territorial que, como Estado, promuevan principios de equidad, racionalidad, sostenibilidad y reducción de las desigualdades territoriales con una visión integral que considere las consecuencias a largo plazo de las decisiones presentes.

Como producto de esta situación, los índices de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, se ven agravados por la falta de acceso a los servicios mínimos básicos de agua y sanea-

miento, salud, educación y condiciones laborales dignas; en consecuencia, la mayoría de la población guatemalteca vive en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional, lo cual se refleja en los índices de mortalidad materno infantil y de desnutrición más altos de América Central. A esto hay que añadir factores como la situación de pobreza en la que se encuentra la mayor parte de la población y la posición geográfica del país, lo que como producto final se manifiesta en los altos niveles de vulnerabilidad en los que se encuentra la población guatemalteca frente a factores coyunturales de orden económico y natural.

Las políticas públicas nacionales, sean éstas de carácter sectorial o institucional, asumen que el bienestar de la población depende de la plenitud con que se aprovechan las potencialidades de cada territorio, dentro del que se encuentra un conjunto de activos tangibles, como el capital humano, los recursos naturales, las edificaciones, la infraestructura y el equipamiento; y por los denominados activos intangibles, como instituciones, formas de gobierno y mecanismos para la toma de decisiones. A estos activos tangibles e intangibles, ubicados en determinado espacio, se les llama capital territorial, que se equipara con los otros factores tradicionales de producción, trabajo y capital.

Es innegable que la organización espacial de nuestra sociedad es el resultado histórico de tendencias sociales, del desarrollo tecnológico, del comportamiento de las fuerzas del mercado y de las intervenciones de los gobiernos a través de su acción sectorial; interacción de factores que, en la mayoría de los casos, ha resultado incongruente con la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente aquellas que promueven el desarrollo rural. Derivado de esta situación, se da la necesidad de integrar todas estas contradicciones, bajo un enfoque sistémico, dentro de un esquema descentralizado y par-

ticipativo de planificación de las intervenciones territoriales. La idea principal de este proceso consiste en incorporar aspectos y criterios territoriales al proceso de planificación participativa del desarrollo rural y así, orientar la evolución y dinámica espacial de las economías y de las sociedades locales y sus relaciones, para coadyuvar al establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades; así como entre los espacios urbano y rural, con la ventaja de establecer una visión coherente de largo plazo que guiará la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

En síntesis, lo que se busca es impulsar el desarrollo económico y social nacional, mediante la activación de las potencialidades de cada región, departamento y municipio, reducir las desigualdades entre áreas y territorios, a efecto de incrementar su nivel de competitividad y fortalecer la gobernabilidad con la participación organizada de la población.

7.2.1 Dinamismo económico territorial basado en la infraestructura y los recursos locales

Abordar el tema del desarrollo rural con una perspectiva de carácter territorial que favorezca el dinamismo económico de los territorios basados en la infraestructura y recursos locales, requiere de una atención focalizada en la identificación de “qué es lo que está sucediendo en cada uno de esos territorios”, y ese punto pasa necesariamente por conocer qué es lo que sucede con la economía rural y principalmente con las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en cada uno de estos territorios. En términos generales, se intuye la presencia de un alto porcentaje de ellas en las áreas rurales, aunque las mismas a la fecha operan en la informalidad, derivándose de esa situación una serie de efec-

tos secundarios que imposibilitan su consolidación y desarrollo. Una aplicación de las políticas públicas en cada uno de los territorios optimiza las inversiones que se hagan en aspectos orientados a promover mejores niveles de competitividad de las MIPYMES, especialmente en lo que se refiere mejorar sus niveles de productividad y sobre todo competitividad, para que de esa manera puedan actuar en igualdad de condiciones y aprovechar las múltiples oportunidades que el mercado les ofrece.

Es importante también considerar que en cada uno de los territorios se han desarrollado sistemas financieros que giran en torno a las actividades productivas y a otras actividades que no están directamente relacionadas a la producción, sino que tienen que ver con los requerimientos que genera un asentamiento humano como son: administración pública, alimentación, vivienda, educación, transporte, salud, empleo y esparcimiento, entre otros. Una buena parte de las críticas que se hacen al sistema financiero nacional, especialmente en los territorios rurales, se basa en que los servicios del mismo son insuficientes y el acceso de los productores y los empresarios rurales a los mismos es limitado, ya que éstos tienen poca oportunidad de participar como sujetos de crédito en estos mercados financieros debido a la escasa oferta y demanda de crédito. La oferta es limitada por una combinación de factores en donde sobresalen: (i) La infraestructura institucional poco desarrollada, (ii) Los pequeños mercados locales no pueden soportar los altos costos fijos relacionados con las tecnologías bancarias tradicionales, y (iii) Las limitaciones que impone la normativa jurídica que restringe el desarrollo lícito de formas alternativas de acceso al crédito. Por el lado de la demanda, la mayoría de los productores rurales ni siquiera solicitan crédito debido a los procedimientos que esto implica o porque el pedir un préstamo es demasiado riesgoso. Las limitaciones a la demanda de



crédito se deben en parte a los tipos de garantías que requieren los préstamos, muchas de ellas ligadas a la presentación de documentos legales que acrediten la propiedad de la tierra, una de las principales fuentes de la problemática agraria. Además, se señala como otra de las limitantes las altas tasas de interés que enfrentan quienes solicitan los créditos.

Los señalamientos anteriores aplican a las finanzas rurales a nivel nacional; sin embargo, un enfoque territorial para el desarrollo rural debería llevarnos a ofrecer procedimientos diferenciados de acceso al crédito dependiendo de las características particulares de cada territorio, lo cual, obviamente va a favorecer que los empresarios rurales se apoyen en este tipo de servicio al momento de requerir de un apoyo económico-financiero.

Por otra parte, diversos estudios realizados en el interior del país resaltan el rol catalizador que tiene el desarrollo de infraestructura productiva como agente de cambio en los procesos de desarrollo de espacios geográficos determinados. El análisis diferenciado de los requerimientos en infraestructura productiva a nivel nacional hará visible los cuellos de botella que limitan el desarrollo territorial y permitirá planificar intervenciones estratégicas que faciliten el desarrollo y consolidación de procesos productivos. La infraestructura productiva no se limita al desarrollo de carreteras, incluye también el desarrollo de sistemas de electrificación rural, especialmente de alto voltaje; las telecomunicaciones; el acceso a la *Internet*; puertos de embarque; centros de acopio y centrales de mayoreo; entre otros.

El desarrollo de las MIPYMES, de los mercados financieros rurales y de las inversiones estratégicas en el desarrollo de infraestructura local puede contribuir a un incremento sustancial en los niveles de competitividad de los territorios rurales. Es

un hecho que la rentabilidad de la economía rural está en función de la eficiencia de las actividades que se realizan a través de las empresas rurales, la movilidad de las economías campesinas, los procesos económicos en cadena y la economía ampliada. La competitividad del territorio se mide por un lado, en función de la competitividad privada que tiene que ver con el desarrollo empresarial, cuando su rentabilidad es favorable y genera beneficios tanto en lo individual como en lo colectivo; y por el otro, en función de la competitividad social, cuando al tener una economía sólida se logra generar una rentabilidad social, creándose un ambiente de paz y estabilidad, al contar con fuentes de empleo y servicios para la población, fortaleciendo así la cohesión social y territorial. Un territorio competitivo económica y socialmente adquiere relevancia en su entorno local y se vuelve atractivo para la inversión.

En este caso, el rol del Estado debe orientarse a equilibrar el desarrollo integral del territorio y de la Nación, apoyando e incentivando aquellas actividades que generen mayor rentabilidad económica y social. Asimismo, es indispensable que la población rural, los gobiernos locales, las instituciones públicas, las organizaciones sociales y las cámaras empresariales participen en la planeación y en la toma de decisiones, a fin de impulsar acciones que les permitan desarrollar una economía rentable y sustentable para que el territorio sea competitivo en términos económicos y sociales.

7.2.2 Altos retornos sociales de las inversiones locales

El desarrollo armonioso (económico, social y ambiental) del medio rural debe traducirse no sólo en un mayor crecimiento y una mayor generación de riqueza, sino que en una mayor cohesión social, como expresión de comunidades y sociedades

unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción. La cohesión social emerge así, como un desafío de inclusión e integración de las sociedades rurales a la dinámica de la sociedad nacional, para así hacer a un lado el esquema de una sociedad guatemalteca desintegrada social y territorialmente. Para ello, es indispensable encontrar las condiciones estructurales que nos permitan construir una sociedad eficiente, productiva y competitiva, y para tal fin es de vital importancia invertir el círculo vicioso de exclusión, pobreza e ineficiencia económica, y transformarlo en uno de inclusión, prosperidad y competitividad. Lo anterior implica redoblar esfuerzos por alcanzar la *inclusión* de los pobladores rurales en donde inclusión significa otorgarle los espacios de debida participación. El desarrollo equilibrado de los territorios rurales es, entonces, necesario para garantizar la unidad nacional y la preservación de una economía y de una Visión de País, especialmente al entrar en contacto con otros espacios nacionales y en un mundo cada vez más integrado. Bajo esta perspectiva se esperaría, entonces, poder viabilizar el enunciado del movimiento estratégico propuesto, es decir, esperar altos retornos sociales en las inversiones que se implementen a nivel local.

Afortunadamente, en Guatemala ya se cuenta con los insumos para propiciar esta inclusión, siendo estos los elementos contenidos en los Acuerdos de Paz, pero especialmente los que hacen referencia a los aspectos socioeconómicos y la situación agraria, que indican que la paz firme y duradera debe cimentarse sobre la base de un desarrollo social y económico que sea participativo e incluyente, orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población, particularmente los guatemaltecos que viven en condiciones de pobreza. Los capítulos sobre Democratización y desarrollo participativo, Situación agraria y desarrollo rural y Modernización de la gestión pública y política fiscal; deta-

llan las condiciones relacionadas para lograrlo, destacando la justicia social; el crecimiento económico con sostenibilidad; el acceso a la tierra y otros recursos productivos; la participación y concertación social; la participación de la mujer en el desarrollo socioeconómico; y el acceso a la educación, capacitación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social; como pilares del desarrollo económico y social. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas detalla aspectos relacionados con el desarrollo como son: la identidad y la lucha contra la discriminación y los derechos culturales, civiles, políticos y económicos de los pueblos indígenas.

Estos postulados, que se encuentran plasmados en los Acuerdos de Paz, pueden alcanzarse de una manera más eficiente siempre y cuando sean implementados desde la perspectiva de que Guatemala no es un país homogéneo, de que existen diferentes realidades sociales que se han ido estructurando a lo largo de la historia y de que cada una de estas realidades requiere de un abordaje diferente, ya que no posee las mismas características y estructuración; y por lo tanto, tienen demandas sociales diferentes, las cuales hay que atender de acuerdo a sus propias particularidades.

A lo anterior habrá que agregar que, en septiembre del 2000, los gobiernos de los países que conforman las Naciones Unidas acordaron cumplir con una serie de compromisos a los cuales denominaron las Metas del Milenio. Se trata de un consenso mundial en torno a los niveles que en materia de desarrollo humano habrán de alcanzarse para el año 2015. Estas metas proponen reducciones significativas en los niveles de pobreza y pobreza extrema y una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos guatemaltecos mediante intervenciones estratégicas en salud, educación, protección al medio ambiente y equidad en general.



La implementación de una Política de Desarrollo Rural basada en un enfoque de territorios facilitará la identificación de aquellas áreas en las que hay que realizar intervenciones estratégicas a fin de lograr impactos significativos en los indicadores nacionales de desarrollo humano. Continuar priorizando intervenciones gubernamentales sin considerar las diferencias sociales, culturales, ambientales, políticas y económico-productivas que prevalecen entre los distintos territorios que forman parte del país, limitaría significativamente el alcance de este compromiso de país.

Buscar altos retornos sociales en las inversiones locales implica tomar en consideración que el enfoque territorial del desarrollo rural promueve que la planificación del desarrollo se formule desde lo local, lo cual debe incluir necesariamente la definición de objetivos propuestos como metas (plan de desarrollo territorial) con parámetros de medición para los avances en lo económico, lo social, lo ambiental y lo político; apoyando lo que integralmente le de mayor impacto al territorio. Es aquí donde el tema de los servicios públicos se torna importante para el desarrollo territorial, ya que no hay nadie mejor que los que habitan en el territorio para definir las inversiones que habrán de hacerse en este contexto. Las inversiones en ámbitos temáticos como salud, educación, seguridad, servicios básicos, entre otros, deben ser priorizados desde lo local y es allí en donde el enfoque territorial del beneficio social que generan estas inversiones, se convierte en fundamental para favorecer el desarrollo social y económico de los habitantes del territorio. Una adecuada dotación de servicios públicos en el territorio tiene un alto impacto en la eficiencia de las actividades que se realizan a través de las empresas rurales, los procesos económicos en cadena y en la economía ampliada.

La búsqueda de cambios significativos en los territorios rurales también pasa por el abordaje se-

rio de las relaciones laborales y, aunque el tema de las relaciones laborales es quizá el menos desarrollado de los ámbitos temáticos asociados al desarrollo rural, existe una percepción bastante arraigada de que en la actualidad hay una relación desfavorable de los habitantes de las áreas rurales con el mercado laboral. En buena medida, ello se debe a las limitadas capacidades de la mano de obra rural, lo cual redundará en la asignación de niveles salariales menores. Debe considerarse que un alto porcentaje de los conflictos agrarios, que hoy en día se presentan en las áreas rurales, tienen su origen en problemas derivados del incumplimiento en el pago de las prestaciones laborales de los trabajadores. Un análisis basado en las caracterizaciones territoriales permitiría la diferenciación de los conflictos laborales, y favorecer la comprensión del mismo desde una plataforma más apegada a la realidad territorial. Los esfuerzos que se impulsen en el área rural para combatir la pobreza y la exclusión social han de tomar en consideración el abordaje de las relaciones laborales que se dan en cada uno de los territorios evaluados.

7.2.3 Empoderamiento del nivel local (Consejos de Desarrollo) en la toma de decisiones hacia las políticas públicas

Para optimizar el aprovechamiento, en todo su potencial, de la capacidad de desarrollo de los territorios rurales, se requiere impulsar estructuras de participación social, así como el desarrollo de capacidades en la población, tanto para la toma de decisiones como para el fortalecimiento de la economía del territorio. En las comunidades rurales existen diversas instituciones que establecen de manera formal o informal las reglas del juego, esto es, el tipo de relaciones que podrán darse entre las personas, los grupos y la sociedad, como pueden ser: la familia, la Constitución,

los acuerdos internacionales, los organismos públicos o privados, entre otros. En este sentido, para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición del futuro de su territorio, en Guatemala ya se cuenta con una serie de instrumentos jurídicos, dentro de los cuales destacan: la Ley General de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Desarrollo Social y un nuevo Código Municipal que, en su conjunto, abren un abanico de oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel nacional. La participación social debe lograr que el territorio sea eficiente y atractivo tanto para sus pobladores, como para la inversión, creando una economía integral que satisfaga sus necesidades y conserve la riqueza del entorno. La participación social también coadyuva a la construcción de la democracia y de la ciudadanía, al fortalecimiento de la cohesión social y territorial, y a devolver la confianza en las instituciones.

La visión territorial ha sido resultado de los cambios económicos, políticos y sociales en las áreas rurales, que han traído consigo la necesidad de modificar los paradigmas en el medio rural. En este sentido, uno de los más importantes es el paradigma económico, dado por la integración de mercados, originando una disminución en las distancias y tiempos, mayor demanda de alimentos y materias primas del medio rural, integración entre ámbitos agrícolas y no agrícolas; generándose nuevas necesidades y presiones sobre los espacios rurales. Otro aspecto importante de resaltar es el papel que juega el sector rural en la estabilidad social del país. El medio rural provee de bienestar generalizado, lo cual se refleja en estabilidad social y, por lo tanto, mayor cohesión social del país. La estabilidad política del medio rural se encuentra estrechamente relacionada con la estabilidad política del país y, por si fuera poco, la estabilidad ambiental está directamente relacionada con lo que ocurre en el medio rural.

7.2.4 Gestión agraria y planificación productiva territorial

El abordaje del tema agrario desde la perspectiva del enfoque territorial implica el análisis de las dimensiones de esta situación en cada uno de los territorios desde dos grandes contextos. En primer lugar, se cita el de las causas, es decir atender el tema desde un análisis que evidencia las razones por las cuales la situación agraria territorial se ha desarrollado como tal en el territorio. El contexto siguiente deberá enfocarse en las consecuencias que pueden generarse en el territorio debido a la falta de atención de las causas. Desde esta perspectiva, algunas de las necesidades más significativas para abordar son: ordenamiento jurídico agrario, ordenamiento territorial, ordenamiento institucional agrario (en el caso de las causas) y temas como acceso, regulación, registro y atención a la conflictividad (en el ámbito de las consecuencias). En todo caso, el enfoque territorial tiene el potencial para alcanzar logros significativos en el corto plazo, toda vez que la situación agraria en cada territorio sea más homogénea. Adicionalmente, el enfoque territorial permite vincular con mayor propiedad y especificidad el tema eminentemente agrario con el tema productivo. Así por ejemplo, será necesario contar con incentivos a la producción agrícola y no agrícola de base agraria, como en el caso de la actividad forestal, la agroindustria, el agroturismo y el ecoturismo.

Por otra parte, en el caso de la planificación productiva territorial, es necesario señalar que siempre y cuando los sectores agropecuario y forestal sean competitivos, se va a generar mayor eficiencia productiva y, por lo tanto, mayores utilidades en los procesos; siendo las utilidades las que generalmente se derraman en la sociedad, ya que si existe bienestar social en los territorios rurales se genera, como resultado, bienestar social en el país. Un adecuado nivel de competi-



vidad diferenciada en cada uno de los territorios generará mayores externalidades positivas y por ende, territorios con mayores y mejores inversiones, lo cual a su vez da como resultado una mayor riqueza social.

Por lo general, los pequeños productores se encuentran en serias desventajas en un inicio, razón por la cual se hace necesario realizar intervenciones estratégicas en cada territorio para romper con aquellas condicionantes que limitan el desarrollo empresarial y la movilidad de las economías campesinas, generando procesos institucionales que transformen la realidad, a fin de que la productividad económica opere a favor de ese proceso de cambio.

Todo proceso de cambio, especialmente en lo referente a la planificación productiva territorial, implica necesariamente hacer ajustes en el marco jurídico e institucional responsable de viabilizar esta planificación. Generalmente, al hablar de legislación e institucionalidad, se hace referencia a reglas de juego y acuerdos establecidos para la existencia de una relación equilibrada entre lo público y lo privado, es decir la relación entre la sociedad civil y la administración pública. En la actualidad, se están impulsando diferentes procesos de descentralización o regionalización, enfocados a fortalecer la autonomía local. Esto requiere de la transformación de las instituciones a fin de promover que sean ellas, a nivel local, las que incentiven el desarrollo de múltiples acciones en campos como la autonomía, la autogestión y la búsqueda de una mayor participación social en la toma de decisiones, las cuales deben realizarse conjuntamente con el Estado. El temor existente a este respecto gira en torno a tres contextos: a) ¿Qué tanto están las instituciones gubernamentales proclives a ceder el poder que hasta ahora han detentado? b) ¿Qué tanto están preparadas las organizaciones locales para afrontar con éxito estas nuevas responsabilidades? y c) ¿Será el

marco jurídico e institucional vigente el más adecuado para brindar una atención adecuada a estos cambios? En los tres casos, es muy probable que las respuestas sean negativas. Sin embargo, se hace necesario alentar estos procesos como la única vía para lograr que la gestión local genere desarrollo rural, y que éste sea sostenible.

7.2.5 Ordenamiento territorial y gestión ambiental y del riesgo a nivel local

En Guatemala, el sector rural es un espacio construido alrededor del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y de este modo se ha configurado un país integrado por territorios diversos, heterogéneos, complejos, con características geográficas particulares y distintas culturas que determinan el tipo de relación que las personas tienen en el aprovechamiento de los recursos, así como formas de organización social que orientan las relaciones entre la población. Dadas estas circunstancias, se considera que para alcanzar un pleno desarrollo de los territorios rurales hace falta reconocer que el espacio rural es algo más que la producción agropecuaria y que en él pueden desarrollarse, además de servicios relacionados a la producción, servicios turísticos y ambientales, industria, manufactura, artesanías, etc. Lo anterior abre las posibilidades para promover el desarrollo del sector desde la perspectiva de la multifuncionalidad de lo rural y la multisectorialidad del desarrollo.

Esta visión integral redefine el objeto de trabajo de la política, partiendo de la concepción del ámbito rural como el espacio construido a partir del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, en donde se desarrollan procesos productivos, culturales, sociales y políticos; de tal suerte que la planificación del desarrollo desde lo local debe incluir la definición de objetivos en lo económico, lo social, lo ambiental y lo políti-

co; impulsando acciones en aquellas áreas que, desde una perspectiva integral, le den un mayor impacto al territorio con el menor costo posible de deterioro del patrimonio ambiental.

En la actualidad, son estos niveles de deterioro ambiental los que se traducen en desastres naturales que afectan grandemente a la sociedad guatemalteca. Se dice que se producen desastres cuando las comunidades no son capaces de modificar el rumbo de sus acciones para dar una respuesta ágil, flexible y oportuna a los cambios del medio ambiente. Existe un círculo vicioso en todo este proceso: los elementos del ambiente son afectados por las alteraciones que promueve el hombre, a su vez estas alteraciones generan “vulnerabilidad”, la cual afecta a las poblaciones humanas que residen en el territorio alterado. Por lo anterior, el concepto de vulnerabilidad es eminentemente social, ya que se refiere a las características que le impiden a un determinado sistema humano adaptarse a un cambio del medio ambiente. Esta inestabilidad provoca efectos indeseables en las poblaciones a través de inundaciones, deslizamientos, erosión, asolvamientos y otros fenómenos que aumentan la vulnerabilidad en general.

Estas alteraciones no pueden generar más que situaciones negativas, ya que paulatinamente incrementará la vulnerabilidad de la población a los riesgos ambientales y su efecto final podría ser la profundización de la pobreza. Dado que estos efectos son producto de la acción humana, la solución es factible, pero tendrá que venir a través de una combinación de decisiones políticas basadas en alternativas técnicas y en recursos financieros que estén disponibles para ser invertidos en todos y cada uno de los territorios vulnerables a los desastres naturales. Pero, sobre todo, es necesario lograr una capacidad instalada en lo local para enfrentar este tipo de situaciones.

Un punto importante dentro del contexto ambiental es el que se refiere al marco jurídico e institucional responsable. Para el año 2000, se habían contabilizado 1,068 normas vigentes con alguna relación a temas ambientales o de recursos naturales. La mayor cantidad de normas están referidas al sistema hídrico, a pesar de que a la fecha, en el país no se cuenta con una Ley de Aguas. Los sistemas menos regulados son el audiovisual y el atmosférico. Con esta gran cantidad de normas, es de esperar que exista un sinnúmero de traslapes jurisdiccionales, que haya duplicidad de competencias, que exista una alta dispersión a nivel temático y ausencia de sintonía en el tiempo. La causa principal de esta situación se genera por la falta de un sistema público de gestión ambiental, sistema que debe promoverse dentro de la Política de Desarrollo Rural.

7.2.6 Lo cultural como criterio fundamental en la definición del territorio

En el enfoque territorial del desarrollo rural como un modelo para la gestión integral del desarrollo, se hace alusión a la participación amplia de los actores sociales en cada uno de los territorios. Tomando como base el reconocimiento a la diversidad social y cultural que caracteriza a cada territorio, y que encuentra expresión en sus actores sociales. Este enfoque propugna por: a) Fortalecer y desarrollar el capital social y las redes de confianza y solidaridad, b) Fortalecer y desarrollar el capital humano y la capacidad de los actores sociales, c) Facilitar la construcción de nuevos contratos sociales y culturales que contribuyan a la cohesión social y territorial, y d) Pasar de un enfoque fragmentado que distingue entre grupos sociales prioritarios (mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos) a un enfoque transversal que incluye a todos los actores sociales (jóvenes agricultores, mujeres empresarias rurales, ancianos indígenas, etc.).



7.3.

El enfoque: “Articulación urbano-rural”

Este enfoque vincula lo rural y lo urbano con un sentido de continuidad, complementariedad y multifuncionalidad. La distinción entre los espacios urbanos y rurales va mas allá de la simple categorización o delimitación basada en el tamaño y cantidad de población en un área definida. Responde a las características socioeconómicas, culturales, poblacionales y formas de organización social. Los espacios rurales se caracterizan además, por la continuidad de sus ecosistemas naturales, la falta de servicios e infraestructura, y su articulación social, económica y política a partir de las actividades productivas, principalmente agrícolas, lamentablemente de baja competitividad.

Sin embargo, estos espacios proveen gran parte de los bienes y servicios a los espacios urbanos, por lo que deben reconocerse y valorarse para que se de una relación más equilibrada, lo que permitirá patrones de asignación de recursos más equitativos, mejor distribución de beneficios del desarrollo, y un manejo sostenible y descentralizado de los recursos naturales y ambientales.

7.3.1 La gestión económica en lo urbano favorece la gestión económica en lo rural

Un porcentaje alto de MIPYMES se encuentra concentrado en las áreas urbanas, específicamente en la ciudad de Guatemala, debido a los escasos o nulos incentivos que se tienen en las áreas rurales. Adicionalmente, se encuentran rezagadas en el uso de la tecnología de punta en comunicaciones, lo que podría hacer más eficientes todos los procesos. Se considera que en el espacio de convergencia de estas empresas,

la gestión económica de las mismas en la articulación rural-urbana presente mejores condiciones para optimizar la gestión económica y desarrollar procesos innovadores, como el comercio electrónico.

Los aspectos financieros en el área rural, son quizá la barrera más importante que enfrentan las actividades económicas, pues éstos son limitados y débiles, especialmente para los segmentos de productores en economías campesinas. El sistema de garantías tradicional para otorgar financiamiento es un obstáculo real para tener acceso al mismo y democratizar este servicio a nivel nacional, con especial énfasis en lo rural, por lo que se hace necesario contar con leyes apropiadas de micro-finanzas

La infraestructura, por otro lado, es limitada en el área rural, especialmente la ligada al acceso; la cual es vital para asegurar el desarrollo en estos territorios. Complementario a lo anterior, se encuentra la relacionada a comunicación telefónica y electrónica, a riego, a energía y a comercialización. La demanda de bienes y servicios urbanos y para exportación debería ser criterio para la priorización de estos servicios en lo rural. Para ello, la competitividad de los distintos territorios rurales, basada en el dinamismo actual de los mismos, debe guiar las inversiones en infraestructura, de tal forma que los resultados sean de rápido impacto en las economías locales.

La eficiencia del recurso humano en lo rural es baja, al igual que la aplicación de tecnología y los conocimientos. Esto debido a un tremendo desbalance entre las oportunidades de educación y capacitación entre lo rural y lo urbano. Seguramente, el tema educativo formal es la clave y la salida más sólida para lograr la recuperación del capital humano en las áreas rurales, sin embargo la promoción de programas de capacitación orientados a cubrir las demandas en servicios que se

requieran a partir de las principales actividades económicas que se incentiven en los distintos territorios de acuerdo con su potencial, será de un impacto inmediato en la productividad del trabajo y en los mejores ingresos de la población por la vía de las pequeñas y medianas empresas y por la vía de empleos mejor calificados.

En resumen, se puede decir que en cuanto al enfoque de la articulación rural-urbana en la búsqueda de que la gestión económica en lo urbano favorezca la gestión económica en lo rural, el círculo virtuoso a construir tendrá que constituirse en función de: Lograr una demanda efectiva de bienes y servicios que sea valorada y obtenida en forma adecuada y digna desde lo urbano a lo rural mediante encadenamientos comerciales sostenidos en base a la efectividad y la competitividad de la producción local en los diferentes territorios rurales, y que los beneficios obtenidos por el incremento de la demanda urbana sean distribuidos equitativamente entre los actores rurales.

7.3.2 Cierre de brechas en los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural

Los principales indicadores sociales que hacen evidente la enorme brecha entre lo rural y lo urbano se encuentran en los aspectos de educación, salud, seguridad alimentaria y nutricional, vivienda y servicios básicos relacionados con agua potable y saneamiento, electricidad y acceso. Estos se consignan tanto en los Acuerdos de Paz como en las Metas del Milenio.

Los servicios públicos tienen poca cobertura en el área rural, comparados con los que se cuenta en el área urbana. La inversión del gobierno en fortalecerlos y ampliarlos es limitada. Algunos esfuerzos son desarrollados a través de programas especiales, normalmente con poca continuidad

debido a la inestabilidad política (como el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo -PRONADE- en educación), y por los fondos sociales, con criterios poco claros y transparentes de priorización. Esto hace necesario repensar los fondos y alinearlos de acuerdo con una política amplia de intervención en lo rural y lograr mayor estabilidad política para que la continuidad y el largo plazo de las acciones de desarrollo tengan el impacto esperado.

Otra brecha importante se encuentra en las relaciones laborales rurales, principalmente en la actividad agrícola. Una buena parte de los conflictos agrarios provienen realmente de conflictos laborales en las fincas. En general, estas relaciones laborales son tensas, lo que se ha visto agudizado por efecto de la crisis en los precios del café. Es importante reactivar las economías locales mediante la inversión, la capacitación y la asistencia técnica, a fin de lograr mejores relaciones laborales donde la productividad y los salarios se correspondan.

En lo social, el movimiento estratégico en la articulación rural-urbana está ligado al cierre de las brechas de los indicadores sociales, buscando alcanzar a corto plazo, lo establecido en los Acuerdos de Paz, y a mediano plazo, las Metas del Milenio (2015); lo que promoverá un proceso dinámico de movilidad con altos retornos locales de las inversiones sociales. Dentro de las acciones a implementar, se propone: a) Focalizar los programas de salud, especialmente de higiene, preventiva y primaria en la población más pobre del país, facilitando el acceso a la consulta y la medicina primaria; b) Enfocar los programas de educación primaria, para el trabajo y la capacitación laboral y de gestión para la micro, pequeña y mediana empresa y c) Vincular los programas de salud y educación a los procesos de mejoramiento de la productividad y fortalecimiento de los sistemas familiares y comunales. Es impor-



tante coordinar con el sector privado y la sociedad civil las acciones en los temas sociales para hacer más eficiente y eficaz su impacto.

7.3.3 Ejercicio de la democracia participativa y representativa en un país rural

La participación ciudadana y cívica es limitada en el área rural, probablemente esto se encuentra relacionado con las experiencias políticas del pasado, de los conflictos armados y la pobreza estructural. Las leyes de descentralización, de consejos de desarrollo y el nuevo Código Municipal ofrecen oportunidades para mejorar este aspecto. De allí la importancia de su implementación y puesta en práctica de acuerdo con el espíritu de las mismas.

A pesar de que existen algunas leyes que promueven la participación, a nivel de las instituciones, aún se requiere que la misma ocurra de manera efectiva, para lo cual se hace necesario fortalecer los mecanismos y procedimientos que incentiven la participación.

En lo político-institucional, el movimiento estratégico esperado es la valoración de la democracia participativa y representativa en el espacio rural, lo que debería garantizar el ejercicio de la plena ciudadanía por parte de la población rural, para lo cual es necesario: a) Fortalecer la infraestructura institucional y las organizaciones del Estado en el nivel regional y local, b) Impulsar las instituciones y la operación eficiente y eficaz de los mecanismos de descentralización y operación de los consejos de desarrollo a todo nivel, y c) Organizar y educar a la población para que ejerce responsable y adecuadamente la auditoría social y participe de acciones cívicas en beneficio de las comunidades.

7.3.4 Valorización de la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de lo urbano

En todo el país existe un gran número de conflictos agrarios, así como demandas de los grupos campesinos y de las comunidades relacionadas con acceso, regularización, límites, entre otros. Este tipo de problemas no se percibe en su justa dimensión desde lo urbano, porque la actividad agraria se observa como una necesidad propia de los campesinos, sin ninguna implicación sobre lo urbano y sus habitantes. Lo multifuncional de lo agrario radica en los beneficios que este presta a lo urbano en términos de bienes y servicios que se producen cuando la gestión del campo es bien conducida y, paralelamente, el daño que esta le proporciona cuando la gestión de lo agrario es la principal causa del deterioro de los recursos naturales y ambientales. Existe un esquema institucional público para tratar de dar respuesta al tema agrario; sin embargo, aún no se percibe la problemática con una visión multifuncional, que permita valorar lo agrario en función del beneficio o el daño que su abordaje desde las políticas públicas puedan estar provocando a nivel nacional.

Es por ello que el ordenamiento de la producción agrícola y forestal es la base para abordar la situación agraria del país. Existen algunos incentivos para promover ambas actividades, pero aún tienen restricciones de cobertura, eficiencia y eficacia. Las cadenas de integración para agregar valor a los productos y comercializarlos en forma adecuada son incipientes o no existen. Esta es una de las principales razones por la que la multifuncionalidad del tema no se hace visible.

A pesar de contar con un esquema institucional especializado en la problemática agraria, aún existen vacíos y falta de eficiencia. La acción del catastro y la re-estructuración del Fondo de Tierras podrían mejorar la situación, la operación de

juzgados con competencia agraria y un Código Agrario serían de utilidad.

Para lograr el movimiento estratégico sobre la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de la articulación rural-urbano, se requiere del reconocimiento de la potencialidad del agro y de la promoción de la generación de bienes y servicios provenientes del área rural, mediante el incremento de la producción agrícola, materias primas y alimentos; así como agregar valor a esos productos mediante el control de calidad, inocuidad de alimentos, transformación, empaque y distribución. También es importante incrementar y diversificar la producción de artesanías para incrementar la oferta de productos provenientes del sector rural; así como fomentar la oferta de opciones de recreación en el sector rural. Esto hará más fácil la búsqueda de mecanismos de reducción de la conflictividad agraria que brinden un ambiente adecuado para el desarrollo.

7.3.5 Reconocimiento y pago desde lo urbano por servicios ambientales generados en el ámbito rural

En general, existe un proceso de deterioro generalizado de todos los recursos y altos índices de contaminación ambiental. No existen esfuerzos suficientes para la generación de energía con recursos renovables. A pesar de existir en papel un amplio sistema de áreas protegidas, son muy pocas las áreas que en realidad tienen ese *estatus*. Sin embargo, la conciencia de la población en las ciudades al respecto, se ha incrementado, lo que podría servir de base para buscar el reconocimiento y pago del sector urbano al sector rural, por servicios ambientales generados.

Los desastres naturales tienen gran impacto debido a los altos niveles de vulnerabilidad socio-ambiental de la población, mayormente rural.

Esto debido a condiciones de riesgo naturales dadas por factores biofísicos y climáticos propios del país, pero exacerbada en buena medida por el deterioro de las cuencas hidrográficas por deforestación y sobre utilización por cultivos limpios en zonas de bosque de protección. Al igual que en el caso anterior, existe un buen nivel de conciencia ciudadana que puede permitir el pago de transferencias directas a los grupos de población más vulnerables, así como la restauración de sitios degradados que reduzcan los niveles de riesgo de ocurrencia de este tipo de desastres. Las instituciones responsables, al igual que muchas instituciones del Estado, son débiles y no tienen la suficiente capacidad para enfrentarse al problema de los desastres naturales. Esto hace necesario dotar a las poblaciones vulnerables de capacidades locales de respuesta contra los desastres, privilegiando la prevención de los mismos. En todo caso, la mejor estrategia contra la vulnerabilidad socio-ambiental es mejorar los ingresos de las poblaciones en riesgo.

El marco jurídico-institucional en lo ambiental es probablemente el más limitado dentro del entorno institucional público y se pueden encontrar vacíos y superposiciones importantes. En lo relativo a la promoción, reconocimiento y pago por servicios ambientales, probablemente quede todo por hacer, pero es muy importante iniciarlo y asegurarlo. Para ello, es fundamental la formulación de mecanismos para realizar transferencias de lo urbano a lo rural por la producción y gestión adecuada de agua de calidad, la generación de oxígeno y la producción de energía renovable. Por otro lado, es importante desarrollar planes de ordenamiento territorial para aprovechar el territorio de acuerdo a su potencialidad y a la conservación de los recursos naturales y el ambiente.



7.3.6 Valoración de la cultura de lo rural desde lo urbano y práctica de la interculturalidad

La riqueza de la cultura rural de los distintos grupos de población de Guatemala es poco conocida en el ámbito urbano y, por lo tanto, no es valorada ni apreciada en su justa dimensión. Solamente existen algunas experiencias que podrían ser tomadas como piloto para desarrollar un amplio programa que brinde cohesión a todos los ejes y temas.

En el tema cultural, el movimiento estratégico se refiere a la valoración de la cultura rural, para lo cual se hace necesario el conocimiento y reconocimiento de las distintas manifestaciones de la diversidad cultural y del patrimonio existente. Esto busca fortalecer la identidad local y la de todos los guatemaltecos. Es importante dar a conocer las manifestaciones culturales de las distintas regiones del país y su relación con el fortalecimiento de la identidad guatemalteca. Para ello, se deben fortalecer los rasgos culturales propios de cada región y grupos de población como elementos de identidad y autoestima, y vincularlos al desarrollo local sostenible. Finalmente, es importante utilizar el patrimonio cultural como atractivo para la promoción de las experiencias vivenciales en investigación y turismo.

7.4.

El enfoque: “La multisectorialidad del desarrollo”

Una mirada retrospectiva a iniciativas de desarrollo rural evidencia que el abordaje de un enfoque de multisectorialidad en el marco de una propuesta integral de desarrollo rural es un tema nuevo.

La concepción de la multisectorialidad de la economía rural significa visualizar que el desarrollo económico rural no se circunscribe únicamente al desarrollo agropecuario, sino que contiene también una gran diversidad de actividades económicas no agrícolas cuyo aporte al ingreso y empleo rural tiene cada vez más reconocimiento. Para finales de la década de los noventa, datos provenientes de encuestas de varios países de América Latina indicaban que el 40% del ingreso total de las familias rurales en 9 de 12 países analizados provenía de actividades no agrícolas.

En forma general, en el área rural se pueden distinguir dos sectores económicos que presentan características propias en función de las condiciones territoriales en que existan. El primer sector económico es aquel que basa sus actividades productivas en la relación directa con los recursos naturales. Este sector puede denominarse como primario o, en forma más general, agrícola, pecuario o forestal.

El otro sector es aquel que produce bienes y presta servicios que implican algún grado de transformación de los productos del sector primario, transacciones comerciales y servicios varios. Dentro de este sector se pueden distinguir diferentes expresiones tales como la manufactura, el comercio, el turismo, los servicios, etc. La magnitud de este sector en términos de la fracción de población económicamente activa que emplea, es considerable.

Estos sectores, en sus distintas modalidades, han sido objeto de interés en iniciativas de desarrollo rural o local. El análisis ha sido sectorial, es decir, sin atender a las interrelaciones entre sectores que pudiesen ocurrir o modificarse como consecuencia de la implementación de acciones y políticas de apoyo a sectores específicos. Los vínculos intersectoriales pueden estudiarse desde la perspectiva de los insumos que un sector

recibe de otro para generar un determinado producto, que a su vez es transferido como insumo hacia otro proceso productivo en un nuevo sector. También puede analizarse atendiendo al impacto que tiene el crecimiento de un sector en la demanda por los bienes y servicios que otro ofrece.

Otro nivel de análisis en las relaciones intersectoriales es la articulación de los ámbitos urbano y rural en términos de las transferencias de insumos y productos que ocurren entre ellos.

En síntesis, la adopción del enfoque multisectorial dentro de una política de desarrollo rural permite visualizar que los aportes rurales a la economía van más allá de la provisión de productos agrícolas, pecuarios o forestales; y que para alcanzar el desarrollo humano en el área rural se precisa de la identificación de opciones de desarrollo económico incluyente dentro de una gama amplia de alternativas agrícolas y no agrícolas, y de la comprensión de los vínculos intersectoriales que existen. Es importante indicar que, para que la agricultura permita la activación de otros sectores, es necesario que esta se movilice de una agricultura de subsistencia a una excedentaria y/o comercial.

Es destacable también que el enfoque multisectorial en el desarrollo rural se entrelaza con el enfoque territorial, toda vez que las características particulares de los territorios rurales definen los sectores económicos que tienen potencial de crecimiento. En este sentido, las políticas de apoyo a sectores económicos deben guardar coherencia con el entorno social, ambiental y cultural del espacio geográfico. Esto significa que si las políticas de apoyo sectorial no contienen la dimensión territorial, serán menos efectivas.

7.4.1 De la producción agrícola a la producción diversificada

La incorporación del enfoque multisectorial en políticas públicas de desarrollo rural comprende ir más allá del apoyo al sector primario de la economía, y propiciar la diversificación de las actividades económicas rurales, vinculando los diferentes sectores económicos que existen en los espacios territoriales, de tal forma que localmente se maximice el valor agregado de los productos. Se debe, pues, inducir el surgimiento y éxito de organizaciones productivas en el segmento de las economías campesinas, que trasciendan la producción de subsistencia, así como el desarrollo de MIPYMES salvando los obstáculos que impiden su desempeño óptimo, ya que estas constituyen una de las principales fuentes de empleo en el país. Propiciar el desarrollo de las MIPYMES implica que el empresario rural tenga más acceso a información, servicios de desarrollo empresarial (como asistencia técnica) y servicios de apoyo financiero.

El restringido acceso a servicios financieros para actividades productivas rurales es una de las limitantes más importantes a la competitividad. Un indicador de ello es que la mayor fuente de financiamiento para actividades productivas son los ahorros personales y que los créditos para actividades productivas, como la agricultura, representaron menos de 7.8% de la cartera total de créditos en el 2004.

El fortalecimiento del mercado de finanzas rurales tiene una importancia estratégica, ya que atiende simultáneamente metas de crecimiento económico multisectorial y de reducción de pobreza. El crecimiento económico se logra al poner a disposición del empresario rural, los recursos financieros que son necesarios para elevar su productividad. La contribución a la reducción de la pobreza ocurre cuando el empresario rural,



quien pertenece a un grupo poblacional de bajos ingresos, puede posicionarse en el mercado y acceder a oportunidades de crecimiento. Cuando las actividades de los pequeños empresarios son rentables, la demanda por servicios financieros aumenta y con ello el mercado de finanzas rurales crece. Las condiciones para ello son la creación de un ambiente favorable para los negocios, el aumento de la rentabilidad de las actividades productivas, el soporte institucional a las entidades financieras y la diversificación de servicios financieros.

La consecución de altos niveles de competitividad se ve favorecida por la formación y fortalecimiento de conglomerados (*clusters*) conformados por pequeñas y medianas empresas alrededor de actividades económicas cuyo fin sea incrementar la productividad y generar economías de escala. El surgimiento y consolidación de conglomerados en torno a actividades económicas facilitará la formación de redes y alianzas estratégicas con actores externos que puedan involucrarse en el mejoramiento de la productividad de los conglomerados. Estos actores han de ser de naturaleza variada, tales como universidades y centros de investigación, bancos y grupos de inversionistas nacionales y extranjeros, entre otros. El surgimiento de conglomerados o *clusters* es también un vehículo a través del cual se puede impulsar la mejor integración de las áreas rurales al crecimiento económico nacional.

7.4.2 El empleo es una opción digna de los pobladores rurales

La Política de Desarrollo Rural contiene un compromiso de Estado con la reducción de la pobreza, asumiendo el objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre planteados en las Metas del Milenio. Para el año 2000, el 16% de la población del país vivía en condiciones de extrema

pobreza y el 56% era pobre. La mayor incidencia de la pobreza en el país se presenta entre la población rural al punto que, para el año 2000, aproximadamente 8 de cada 10 pobres vivían en el área rural.

Desde el punto de vista del enfoque multisectorial, la Política de Desarrollo Rural debe propiciar el crecimiento de sectores económicos que puedan tener impactos directos o indirectos en la generación de empleo y en el incremento de los niveles salariales en las áreas rurales. Es decir, se trata de identificar sectores económicos que tengan un potencial real de crecimiento y de incidir significativamente en el crecimiento de otros sectores económicos. En este sentido, el análisis y cuantificación de las vinculaciones intersectoriales da luces sobre estrategias a seguir en cuanto al impulso que ha de darse a determinados sectores.

Los sectores identificados con potencial importante de crecimiento son: forestal, turismo, agricultura e industria. Cada uno de estos tendrá sus diferentes opciones territoriales, de acuerdo con la potencialidad de crecimiento y generación de empleo. Estos son los criterios que la política privilegia en términos de los incentivos que se den para el desarrollo de los sectores con mayores posibilidades. En relación al empleo, es evidente que incentivar determinadas actividades sectoriales deberá acompañarse de programas de capacitación en coherencia con estos sectores, a fin de que la oferta de empleo empate con la demanda del mismo. Esto asegura la productividad del trabajo y el incremento en los niveles salariales, para que el empleo sea una opción digna para los pobladores rurales.

7.4.3 Opciones viables de los campesinos y los agricultores para su movilidad a otros sectores de la economía

Las políticas de desarrollo agrario en Guatemala, han incentivado a los campesinos y agricultores a permanecer en el sector de la agricultura aún en aquellas zonas donde la misma no es una opción viable de desarrollo. La Política de Desarrollo Rural, por el contrario, debe generar opciones viables a los grupos de pobladores rurales de movilidad a otros sectores de la economía, como ocurre de forma natural en el campo hoy día. Tal y como se mencionó anteriormente, buena parte de los ingresos familiares proviene de sectores diferentes a la agricultura. Esta política procura entonces, no sólo continuar con ese proceso de diversificación de ingresos, sino que además, alentarlos e incentivarlos a través de medidas de política que lo hagan una opción real de desarrollo. Para lograrlo, es fundamental que las organizaciones de campesinos y agricultores participen a través de los mecanismos establecidos en el nivel local, de los planes de desarrollo local y de las medidas de política más convenientes de acuerdo con la realidad socio-económica propia de los distintos territorios. El empoderamiento por parte de estos grupos para este tipo de planificación descentralizada, es fundamental para que se generen diferentes opciones de desarrollo fuera de la agricultura como la única opción.

La identificación de los sectores económicos con potencial de crecimiento debe tener coherencia territorial, en donde el fortalecimiento de mecanismos eficientes de participación ciudadana en la elaboración de políticas de desarrollo y de concreción de la coordinación interinstitucional, tiene una importancia estratégica. El mecanismo más inmediato que brinda la legislación nacional es el Sistema de Consejos de Desarrollo, los cuales están llamados a ser intermediarios entre las iniciativas locales y las políticas nacionales.

El Sistema de Consejos de Desarrollo considera diferentes niveles que coinciden con los niveles en los cuales surgen y se desarrollan sectores económicos en el área rural. En virtud de ello, su acción en materia de planificación, no sólo de inversiones públicas sino del conjunto de actividades de desarrollo de una comunidad, municipio, departamento, etc., puede ser determinante para el impulso de las economías locales y de la competitividad.

La ley de Consejos de Desarrollo del 2002 brinda un marco legal para el ejercicio democrático del poder ciudadano y el desarrollo de políticas incluyentes y con pertinencia social, cultural y ambiental. La Política de Desarrollo Rural debe, por lo tanto, apuntar a fortalecer el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo en todos sus niveles (comunitario, comunitario de segundo nivel, municipal, departamental, regional y nacional) y a la participación de todos los sectores de la sociedad en ellos.

7.4.4 De la tierra como un fin a la tierra como un medio de producción

La importancia relativa de las diferentes ramas de actividad económica se mide normalmente en términos de su contribución al PIB (Producto Interno Bruto). En Guatemala, la actividad agrícola contribuye con aproximadamente 23% del PIB nacional. Sin embargo, existen evidencias comprobadas de que la modernización y el crecimiento agrícola pueden tener efectos multiplicadores significativos, y de esa forma impactar a otros sectores de la economía. Al considerar el efecto de los multiplicadores de la actividad agrícola, se puede concluir que su importancia en la economía nacional es mayor que su contribución directa al PIB.



De lo anterior se puede concluir que el impulso al desarrollo de una diversificación sectorial en las áreas rurales, descansa en buena parte en el ritmo de crecimiento del sector primario de la economía y el efecto de sus multiplicadores económicos. Ello sugiere que, en las áreas rurales, gran parte de los esfuerzos encaminados a la diversificación de opciones productivas, al aumento del empleo e ingreso y, en general, al desarrollo humano, pasa por la conversión de la tierra a un verdadero medio de producción, es decir, por la aceleración de los procesos de modernización y de crecimiento agrícola.

Dar el paso entre la concepción de la tierra como un fin hacia su consideración como un medio de producción, implica superar los obstáculos que impiden que la potencialidad agrícola del país se traduzca en mejores condiciones de vida para la población rural ligada directamente a la agricultura y en un impulso real al sector rural no agrícola. La modernización de la agricultura nacional requiere del remozamiento y ampliación de la infraestructura vial del país, de mecanismos de apoyo financiero, de investigación científica y de mercados, de servicios de extensión y de la integración sectorial con la agroindustria y con mercados locales, urbanos e internacionales.

Dentro de la inversión necesaria para modernizar la agricultura, sobresale la inversión en infraestructura vial. En un análisis reciente realizado por el IARNA para la región del Altiplano, se pudo constatar una alta correlación entre el acceso a carreteras asfaltadas y la producción de cultivos agrícolas de valor comercial.

7.4.5 Ordenamiento del territorio en función de su uso potencial

Al margen del grado de diversificación que se alcance en la economía rural en un territorio dado,

el análisis de las vinculaciones intersectoriales mostrará que el sector ligado a los recursos naturales juega un rol trascendental en la sostenibilidad de los otros sectores. Este punto destaca la importancia del estado del ambiente como condicionante de vinculaciones intersectoriales sostenibles. Es importante, por lo tanto, que el desarrollo de los sectores económicos rurales ocurra bajo criterios de uso de los recursos naturales en atención a su uso sostenible y a su potencial.

Estudios recientes, en base a información geográfica actualizada, muestran que la intensidad de uso de la tierra en el país presenta un serio problema de ordenamiento territorial. Se sabe que cerca del 45% del territorio tiene un uso correcto, pero 25% tiene un uso por encima de su capacidad y cerca del 27% tiene un uso por debajo de su capacidad (el resto lo conforman los cuerpos de agua y ciudades). Estos datos plantean, por un lado, el reto de reducir el porcentaje de área que está siendo utilizada a una intensidad mayor a la que prescribe su uso potencial; y por el otro, la necesidad de incentivar procesos productivos que permitan alcanzar la intensidad de uso adecuada, en aquellas donde la misma sea menor a la esperada.

En ese sentido, es importante considerar programas de incentivos que promuevan actividades en coherencia con el planeamiento de ordenamiento territorial, que garantice la sostenibilidad de la producción y la competitividad territorial. Dentro de estos se pueden citar el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR), el Programa de Incentivos a la Fruticultura (PINFRUTA) y el Programa de Fomento al Riego. Por supuesto, también es importante considerar la normativa ambiental y el enforzamiento de la ley, principalmente la Ley Forestal y la Ley de Áreas Protegidas.

7.4.6 El patrimonio cultural al servicio del desarrollo y al fortalecimiento de la identidad

Guatemala, como Nación multicultural, debe fundamentar su desarrollo en el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica y lingüística que posee. El patrimonio cultural de la Nación está íntimamente ligado al patrimonio natural, y su armónica relación es condicionante del desarrollo humano sostenible. El concepto de desarrollo humano está íntimamente ligado a la libertad cultural, ya que ésta no es importante únicamente en la esfera cultural, sino que también en los éxitos y fracasos dentro de las esferas social, política y económica.

El enfoque multisectorial en el desarrollo rural debe encaminarse a la diversificación de las actividades productivas en base a la valoración (y no en menoscabo) de los elementos culturales propios de los territorios rurales; de tal forma que actividades económicas como el turismo, los productos dirigidos a los mercados étnicos, la incursión en los mercados con denominación de origen y de especialidad, entre otros, puedan fomentarse y contribuir así, tanto al desarrollo económico, como al desarrollo cultural del área rural en Guatemala.

Buena parte de la competitividad de la región en el tema turístico y en el de los mercados de especialidades tiene su base en la combinación de factores culturales, de belleza escénica y de una rica historia ancestral. Guatemala tiene ventajas en cuanto a este tipo de riqueza en relación a los países vecinos; sin embargo, estos aspectos deben ser complementados con acciones que favorezcan el acceso, la seguridad y la infraestructura en general.

7.5.

El enfoque: “Seguridad alimentaria y nutricional”

Los problemas de seguridad alimentaria y nutricional (SAN) que tiene Guatemala son de larga data y la persistencia de los mismos son la evidencia del rotundo fracaso de la sociedad guatemalteca y de sus gobiernos en comprender este fenómeno en toda su complejidad y enfrentarlo de manera eficaz para resolverlo. Esto se debe a que estos problemas no son más que la manifestación de desbalances e inequidades estructurales como la marginación, la pobreza y la incoherencia e insuficiencia en la inversión social, lo cual conduce a la falta de oportunidades de desarrollo humano.

Históricamente, se ha reaccionado ante la desnutrición y los problemas de SAN con algunas inversiones y acciones, evidentes en un comportamiento cíclico en el suministro energético *per cápita* con bajas y alzas; sin embargo se atacan las consecuencias y, rara vez, las causas. La visión de corto plazo se expresa en una institucionalidad cambiante y poco conexa con mecanismos que fomenten el desarrollo rural como una política de Estado. Seguir con los esquemas tradicionales de abordaje de la SAN conducirá al mismo resultado que se tiene hasta la fecha: una mitigación parcial y temporal de las crisis más agudas, pero el fracaso en el mediano y largo plazo.

Por lo tanto, este tema debe ser atendido desde la perspectiva del desarrollo humano con acciones y estrategias múltiples, y no únicamente desde la del asistencialismo. El gran reto es entonces, atender a las familias vulnerables y eliminar la desnutrición; y, al mismo tiempo, brindar las herramientas y medios para que las inversiones en infraestructura básica, saneamiento, infraestructura productiva, salud y educación garanticen



la temporalidad de este subsidio, la emancipación y el ejercicio pleno de la ciudadanía en las comunidades rurales pobres.

7.5.1 Mejoramiento de ingresos y acceso a alimentos

El movimiento estratégico se refiere a que la seguridad alimentaria de la población rural no debería basarse exclusivamente en la producción para el auto consumo familiar, sino que debería propiciar la mejora del ingreso para comprar alimentos. Esta mejora económica puede venir tanto de una transformación de los sistemas de producción agrícola, cuando sea viable, pasando de unidades de producción de subsistencia a unidades excedentarias y comerciales en el caso del segmento de los productores en economías campesinas. En otros casos, cuando las familias no tengan acceso a condiciones productivas mínimas (tierras con vocación agrícola, tamaño suficiente de la finca, nivel de educación adecuado, acceso a financiamiento y tecnología, etc.) la mejora del ingreso debería provenir de un aumento en la oferta de trabajo, tanto en unidades productivas agrícolas excedentarias que empleen mano de obra afuera de la familiar, como de actividades empresariales agrícolas o no agrícolas ubicadas en el área rural que dinamicen la economía local.

Llegar a este cambio es complejo, considerando que Guatemala sigue mostrando tasas de pobreza y pobreza extrema muy altas; para el 2002 éstas fueron de 56.2 y 15.7 %, respectivamente. Los bajos ingresos afectan el acceso a alimentos en suficiente cantidad y calidad. Esta situación varía entre los hogares urbanos y rurales en donde la distribución del ingreso para la adquisición de alimentos es muy diferente, y en donde también varía el acceso a alimentos derivados de una producción de autoconsumo.

En efecto, el ingreso individual promedio para el año 1998 fue de Q. 610.00 mensuales (977 en el área urbana y 368 en la rural). El ingreso familiar promedio fue de Q. 3,223.00 y Q. 1,518.00 en familias urbanas y rurales, respectivamente. El gasto promedio en alimentos y bebidas para el mismo año fue del 37.1% del ingreso, 31.6% para el área urbana y 46.9% para el área rural. Si contrastamos estos datos con el precio de la canasta básica para un hogar promedio, es evidente que el gasto familiar dedicado a la alimentación es insuficiente para sufragar su costo, que es de Q. 1,200.00 /mes.

La situación se agrava cuando se toman en cuenta los casos extremos, es decir los individuos extremadamente pobres, que viven con menos de un dólar diario y los pobres que viven con menos de dos dólares diarios. La insuficiencia en el ingreso se ve agravada por una situación de desempleo y subempleo a una tasa de 19.4% para el país y 18.4% para el área rural. En el área rural la situación empeora con las crisis causadas por variaciones estacionales de los mercados (precios del café) o eventos meteorológicos (sequías, temporales, inundaciones, etc.). Se ha determinado que de los 331 municipios del país, 109 tienen una muy alta y alta vulnerabilidad alimentaria. Esta vulnerabilidad se determinó combinando características de situación alimentaria (disponibilidad, acceso y consumo), riesgos ambientales (heladas, sequías e inundaciones) y capacidad de respuesta (carreteras y uso del suelo). Otro estudio sitúa, de acuerdo con mediciones que evidencian retardo en el crecimiento, a 57 municipios como muy vulnerables y a 118 con alta vulnerabilidad.

Por otro lado, el desarrollo empresarial local se ve limitado por varios factores, adicionales a las condiciones de pobreza y baja escolaridad de la población rural. El primer factor se refiere al acceso a créditos bancarios para la formación de uni-

dades productivas agrícolas de tipo empresarial, el cual es muy limitado para los pequeños productores debido a las condiciones de sus fincas (minifundios), a la falta de certeza jurídica sobre la propiedad, a la poca oferta de crédito bancario para este grupo y a la exigencia de prendas hipotecarias y no aceptación de prendas muebles. La formación de pequeñas y medianas empresas no agrícolas también es limitada. Esta realidad se refleja en el hecho que en el 2003 el 86% de los créditos se concentró en la ciudad capital y únicamente 3% en el altiplano, 3% en la costa y 1% en Petén. Esta deficiencia es parcialmente cubierta por el desarrollo de bancos comunales y cooperativas de crédito.

Por otra parte, no existe una base de tecnología para el establecimiento de empresas rurales que sean realmente competitivas en los mercados mundiales. No se desarrolla ni transfiere tecnología productiva con elementos locales que sea económicamente viable, socialmente pertinente y ambientalmente sostenible. No existe un servicio de transferencia de tecnología y asistencia técnica sistemático y orientado con fines de mediano y largo plazo.

Otro obstáculo al desarrollo económico y a la generación de ingresos es una infraestructura vial insuficiente e inadecuada en el área rural. El no tener una carretera o un camino vecinal en buen estado hace inviable cualquier esfuerzo por establecer unidades productivas rentables (agrícolas o no agrícolas). Únicamente 27% de las vías del altiplano están asfaltadas, 50% en la costa sur, 55% en el Petén y 71% en el departamento de Guatemala.

De todos los caminos asfaltados en el país, un 28% se encuentra en el altiplano, 22 % en la costa sur, 10 % en Petén y 10 % en el departamento Guatemala. El problema vial se agudiza en las comunidades y municipios con vulnerabilidad ali-

mentaria que sistemáticamente se encuentran en áreas asiladas. La responsabilidad en la construcción y mantenimiento de esta infraestructura es compartida entre el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI); el Fondo de Inversión Social (FIS); el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y las municipalidades. A esto se suman deficiencias en otro tipo de infraestructura básica como la red eléctrica y telecomunicaciones. Finalmente, se observan vacíos importantes en infraestructura productiva: centros de acopio, distritos de riego, mini riegos, rastros, instalaciones de manejo post cosecha, instalaciones de lavado y empaque, entre otros.

7.5.2 Educación: Mejores prácticas nutricionales, Salud: Mejor aprovechamiento de los alimentos

Debe tomarse en cuenta que la insuficiencia de ingresos, además de incidir directamente sobre la adquisición de los alimentos, incide también sobre el aprovechamiento de los mismos. El nivel de ingresos está directamente relacionado con el nivel educativo, la calidad del entorno, el acceso a servicios de salud y la flexibilidad para adaptarse a situaciones adversas. Todos estos factores afectan el aprovechamiento biológico de los alimentos y el desarrollo del individuo.

Los bajos niveles educativos son un obstáculo importante para el desarrollo, búsqueda y adopción de mejores prácticas nutricionales. El hecho de que las mujeres rurales muestren tasas de escolaridad significativamente menores, implica una complicación adicional, ya que ellas toman la mayoría de decisiones acerca de la alimentación de la familia, y principalmente de los niños. Existe también una estrecha correlación entre el nivel educativo y la desnutrición infantil. La incidencia de desnutrición es tres veces mayor cuando las madres carecen de educación formal. Al proble-



ma de la baja escolaridad se debe agregar las migraciones permanentes de las familias rurales pobres en busca de trabajo, lo cual también dificulta la transferencia de mejores prácticas nutricionales.

En cuanto al tema de salud, sólo el 53% de los hogares rurales tienen conexión de agua individual. El resto se abastece de chorros compartidos, de distribución por camión, de pozos o de cuerpos de agua superficiales. Únicamente el 15% de los hogares rurales cuenta con drenajes y el 56% con letrina o fosa, el restante 30% no cuenta con ninguna medida de saneamiento. Aunado a esto, solamente 15 municipios tienen plantas para la potabilización de agua y 6 cuentan con plantas de tratamiento de aguas servidas en funcionamiento. De los 332 municipios, únicamente el 4% brinda algún tratamiento al agua de consumo. El 94% de las comunidades rurales consume agua contaminada. Como consecuencia de ello, las enfermedades diarreicas son la segunda causa de morbilidad y mortalidad en el país. Los altos índices de morbilidad son también un obstáculo para el aprovechamiento adecuado de los alimentos.

De lo anterior se desprende que, lograr mejores prácticas nutricionales y mejor aprovechamiento de los alimentos, está directamente relacionado a mejorar los servicios de educación y salud en la población rural, y principalmente en aquellas zonas más vulnerables en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.

7.5.3 Exigir el cumplimiento de los derechos y reconocimiento de las obligaciones en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN)

La disponibilidad y acceso a alimentos suficientes en calidad y cantidad es un derecho fundamental

de los ciudadanos guatemaltecos, garantizado por la Constitución Política de la República y es responsabilidad del Estado. Por lo tanto, debería ser una política de Estado prioritaria y un tema que se incluya eficiente y efectivamente en cualquier agenda de gobierno. Esta premisa no se cumple desde el punto de vista del acceso, por las condiciones sociales y económicas de gran parte de la población del país. Tampoco se cumple desde el punto de vista de la disponibilidad vía la producción, lo que pone al país en una situación políticamente vulnerable al depender en gran medida de alimentos importados para suplir la demanda nacional. Los gobiernos han sido, hasta la fecha, incapaces de lidiar con los problemas alimentarios del país que muestra tasas de desnutrición y desabastecimiento similares a las de hace 30 años, lo que se refleja en los índices de desnutrición más bajos de Centroamérica.

Los obstáculos para el cumplimiento de los derechos y obligaciones en materia de SAN han sido varios. Por una parte, el desconocimiento del problema y sus graves consecuencias sociales en la clase política del país y en la sociedad en general. Esto es agravado por la polarización socioeconómica del país, que hace tensas las relaciones y dificulta a los gobiernos la ecuanimidad de sus acciones. Otro problema ha sido la politización de los esfuerzos del Estado con fines electorales. No ha existido un ordenamiento institucional bien estructurado y de largo plazo, lo que ha provocado acciones dispersas, con poca complementariedad, duplicadas, poco sostenibles y poco contundentes. También ha existido una pobre interlocución entre gobiernos y la cooperación internacional, lo que ha provocado una coordinación insuficiente. La falta de tecnología local y los débiles sistemas de transferencia de conocimiento también han contribuido al fracaso del Estado en materia de SAN.

El ordenamiento institucional en SAN ha sido muy cambiante en los últimos años. En 1990 se creó el Grupo Focal para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinado por SEGEPLAN, que a su vez conforma el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, mismo que siguió en actividad hasta 1999. En 1997, se creó el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. En el año 2000 fue formulada la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, bajo el Gabinete Social de la Presidencia. En febrero del 2002 se creó, mediante acuerdo gubernativo, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional, que fue disuelto en el 2003 y sus funciones trasladadas al Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), bajo el Viceministerio de Seguridad Alimentaria. Finalmente, a inicios del 2004 se creó la figura de comisionado presidencial contra el hambre, que coordina el Frente Nacional Contra el Hambre. A pesar de que han existido buenas propuestas de ordenamiento institucional, no se ha logrado involucrar y transferir efectivamente a los representantes de la sociedad la responsabilidad de la toma de decisiones en materia de SAN, lo que ha redundado en una institucionalidad débil y de corto plazo.

La institucionalidad vigente, resultante de las gestiones del Frente Contra el Hambre, está definida por el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). Este sistema está respaldado legalmente por la ley de SAN promulgada en mayo del 2005, que define su estructura, sus instancias de toma de decisión, coordinación y ejecución; y por un reglamento aprobado. También existe una política nacional en SAN formulada con la participación de representantes de la sociedad civil. A nivel de toma de decisiones políticas se encuentra la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), presidida por el Vicepresidente y formada por los ministros de agricultura, salud, economía, educación, comunicaciones, ambiente, trabajo y finan-

zas. Además, participan el secretario de la presidencia, la Secretaría de Obras de Sociales de la Esposa del Presidente, dos representantes del sector empresarial, cinco representantes de la sociedad civil, eventualmente el presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y el presidente de la comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso. Hasta la fecha, esta comisión no se ha reunido.

El siguiente nivel de coordinación es la Secretaría de Seguridad Alimentaria, que depende de la Presidencia. El secretario de SAN tiene las calidades y la jerarquía de un ministro. La secretaría propondrá el plan de acción, consensuado con la asesoría de entidades técnicas y aprobadas por el CONASAN. Para ello, cuenta con un equipo de trabajo conformado por técnicos especializados ubicados en la ciudad de Guatemala y una red de comisionados departamentales y municipales, quienes se integrarán al Sistema de Consejos de Desarrollo (COCODES y COMUDES). Los principales instrumentos de ejecución de esta secretaría, mediante los cuales se coordinan los esfuerzos de diferentes instituciones que trabajan el tema de SAN, son el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica y la Estrategia de Atención a Familias en Riesgo de Inseguridad Alimentaria y Nutricional, principalmente.

Finalmente, la ejecución de actividades en materia de seguridad alimentaria y nutricional está a cargo de varias entidades públicas y de cooperación: el MAGA, a través del Viceministerio de Seguridad Alimentaria, el Departamento de Nutrición y Alimentos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), El Ministerio de Educación (MINEDUC) y otros actores importantes en materia de SAN, como el Instituto de Nutrición para Centroamérica y Panamá (INCAP) para el desarrollo de tecnología en investigación, y la cooperación internacional que apoya con programas de ayuda alimentaria.



7.5.4 Disponibilidad de alimentos gracias a la producción excedentaria⁷

En la dieta de los guatemaltecos, los granos son la principal fuente de carbohidratos y de proteína. Las tendencias generales en la producción y disponibilidad de maíz muestran una baja tanto en la producción nacional como en la disponibilidad *per cápita*, contrarrestada en parte por una fuerte alza de las importaciones, principalmente a las importaciones de maíz amarillo usado para la elaboración de concentrados animales. Existe también un notorio aumento en la producción, importación y consumo de arroz, carne y huevos. En el caso del frijol, existió una tendencia al alza hasta los 90's y luego una reducción en la disponibilidad total y la disponibilidad *per cápita*.

A pesar de la producción doméstica y las importaciones, la disponibilidad de los principales granos suple parcialmente la demanda. Las tendencias desde el año 1990 hasta el 2000 reflejan un déficit creciente para el maíz (producto para el cual tradicionalmente existía un superávit) y el frijol, y un déficit cada vez menor para el trigo y el arroz.

Las voluminosas importaciones de alimentos, principalmente granos, y los subsidios a la producción agrícola de los países desarrollados, fuente de estos alimentos, introduce distorsiones de mercado. Esto tiene como consecuencia que las áreas de vocación agrícola en el país se dediquen principalmente a productos de exportación. La producción de granos se da en áreas más densamente pobladas ubicadas en el altiplano, que con frecuencia tienen una vocación forestal y de conservación, produciendo granos básicos con déficit entre la demanda y la oferta.

Se evidencia entonces, que no existe ningún mecanismo efectivo ni incentivos de ordenamiento territorial que aseguren, entre otros beneficios, la suficiencia en la producción alimentaria o por lo menos el suministro mínimo de alimentos para los guatemaltecos por esta vía. Es urgente minimizar este contrasentido a través del aumento en los ingresos por otras vías para que se genere un mercado local de alimentos sustitutos que ahora no se consumen. Sin embargo, se considera que el país bien podría asegurar mínimos necesarios de arroz, maíz blanco, frijol y lácteos; siempre que se produzcan con mejores niveles de tecnología y en los lugares apropiados.

Al tema del suministro debe agregarse el de calidad. Actualmente, existen muy pocos mecanismos que regulen las calidades de los alimentos desde sus aspectos puramente físicos (tamaño, forma, color, grado de humedad, etc.) y cosméticos y otros más importantes como la inocuidad (presencia de bacterias, residuos de plaguicidas o micotoxinas). No existen tampoco mecanismos para informar al consumidor sobre la calidad del producto que consume y las condiciones en las que fue producido.

7.5.5 Mejora en la diversidad y en la inocuidad de los alimentos

El área de mayor concentración de la pobreza, densidad poblacional, concentración del minifundio y vulnerabilidad alimentaria coincide con las principales zonas de recarga hídrica, es decir las cabeceras de cuenca situadas mayormente en la parte alta del altiplano occidental. El inadecuado ordenamiento territorial es entonces, el primer obstáculo al suministro de agua potable y para

⁷ La disponibilidad de alimentos puede provenir de importaciones de alimentos, que de hecho está ocurriendo, sin embargo el acceso a estos alimentos se da por la vía de los ingresos. Acá se refiere a la disponibilidad in situ de los pobladores vulnerables.

riego. El segundo gran obstáculo es la contaminación del agua por el mal manejo de aguas servidas y la inexistencia de tratamiento del agua para consumo humano. La contaminación de agua de riego introduce un problema importante en la inocuidad de los alimentos que se producen en Guatemala, que afecta a los consumidores locales y se constituye en un problema importante para la exportación de productos agrícolas. Este problema está siendo abordado para los productos de exportación, a través de programas de certificación de inocuidad y de promoción de buenas prácticas agrícolas y de manufactura (programa del MAGA administrado por la Asociación Gremial de Exportadores de Productos no Tradicionales). Estos programas atienden parcialmente a los pequeños productores agrícolas vinculados al mercado de exportación y a algunos exportadores grandes, como el caso de mango. Ciertas empresas agro-exportadoras, como las meloneiras, prefieren manejar otros programas de aseguramiento de calidad, como HACCP (*Hazard Analysis and Critical Control Points*, por sus siglas en inglés) y EUREPGAP. Estos programas, y el programa de manejo seguro de plaguicidas implementado por AGREQUIMA (Asociación del Gremio Químico Agrícola), velan también por una disminución de residuos de plaguicidas en productos agrícolas, otra causa de inocuidad en alimentos, sin embargo su alcance es limitado. Tanto el programa PIIPA como el de AGREQUIMA tienen como principal obstáculo un conflicto de intereses: el gremio de exportadores certifica la inocuidad de los productos de exportación y el gremio de expendedores de agroquímicos fomenta la reducción de la contaminación y residuos de productos químicos. Otro factor que afecta la calidad de los granos almacenados es la presencia de micotoxinas, el cual es atendido por programas de post cosecha del MAGA.

Guatemala es un centro de origen y diversificación de muchas especies de importancia agroa-

limentaria como: aguacate, frijol, cacao, chiles, cucúrbitas, sapotáceas y muchas otras, cuyo potencial no ha sido caracterizado, y mucho menos explotado. Esta diversidad no ha sido aprovechada adecuadamente para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria local. La agrobiodiversidad se va erosionando, al tiempo que se pierden los ecosistemas naturales y los agroecosistemas tradicionales a favor de monocultivos y cultivos de subsistencia en condiciones paupérrimas o de la introducción de especies exóticas que sustituyen las locales, perdiéndose valiosos instrumentos para combatir la desnutrición y la pobreza.

Acá se expresa el vacío del sistema nacional de investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de conocimientos. La investigación, aunque se incluye en todos los programas de gobierno, carece del apoyo político y financiero que requiere. El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) está sumido en una crisis institucional desde hace más de un decenio, y los fondos dedicados a la investigación agrícola a través del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT) son insuficientes y ineficientemente administrados.

En la actualidad, no existe ningún mecanismo que fomente el desarrollo de la investigación científica en el tema productivo y agroalimentario, entendiéndose con esto el desarrollo de infraestructura, equipamiento, formación a nivel de postgrado, contratación de científicos con salarios adecuados y condiciones estables. La investigación en los centros universitarios es también insuficiente y, con frecuencia, se concentra en temas coyunturales y análisis de información secundaria y no en la generación de nuevo conocimiento y tecnología.

Como factor agravante, la poca tecnología agroalimentaria suele estar desvinculada del sector productivo y de sus necesidades inmediatas y



estratégicas, al carecerse de un sistema nacional de extensión tecnológica agropecuaria. Finalmente, el recurso humano científico es escaso y no existen incentivos para su formación y desarrollo. La investigación agroalimentaria de interés público sigue teniendo un apoyo insuficiente (algunos esfuerzos de ICTA, INCAP, organizaciones no gubernamentales y universidades).

A consecuencia de este vacío, el país no ha logrado la caracterización biológica y agronómica de sus propios recursos agroalimentarios; la difusión de sistemas agrícolas novedosos, generadores de alimentos de calidad y de ingresos a través del comercio de los mismos; y mucho menos la transformación agroindustrial de los mismos para agregarles valor y generar riqueza a nivel local. La priorización en términos políticos y financieros del tema de investigación y transferencia agroalimentaria y agroindustrial es entonces, una condición *sine qua non* para el desarrollo rural integral en el país.

7.5.6 Dietas de pertinencia cultural

Los procesos productivos y la diversidad genética agroalimentaria están íntimamente ligados con elementos culturales. Existe una gran riqueza de productos alimentarios, de preparaciones y formas de consumo que no han sido suficientemente estudiados, validados científicamente y difundidos como una medida efectiva para el combate a la hambruna. Algunas de estas especies tienen un potencial para ser producidas en suelos pobres y en comunidades económicamente deprimidas. La falta de investigación y explotación positiva de los conocimientos culturales tradicionales para valorarlos, difundirlos local y globalmente, no permite hacer un contrapeso efectivo a las tendencias de uniformización de los patrones de consumo y a las situaciones de carencia alimentaria en zonas vulnerables. La

pobreza y la producción de subsistencia en condiciones inadecuadas, tanto como la producción comercial en monocultivos, y los cambios en patrones de consumo son una amenaza tanto para la agrobiodiversidad como para el acervo cultural vinculado.

Con frecuencia, los programas de seguridad alimentaria no realizan un diagnóstico adecuado de los valores culturales ligados a la producción, preparación y consumo de alimentos. No se hace una interpretación apropiada del entorno desde la perspectiva del actor local, y con frecuencia se tienen intervenciones puntuales y recomendaciones técnicas sin pertinencia cultural que no tienen el impacto deseado y no encuentran arraigo en la cotidianidad local. Esto conlleva a fracasos, ya sea por la imposibilidad de la producción *in situ* (por factores agroclimáticos) o por rechazo cultural. También se pierde un conocimiento tradicional presente y aceptado culturalmente, que puede ser muy valioso para mejorar la nutrición de las familias vulnerables.

La promoción de sistemas productivos ambientalmente sostenibles y económicamente rentables también debería tomar en cuenta la noción de colectividad arraigada en las poblaciones indígenas y los valores de la naturaleza en la cosmovisión maya. Estas consideraciones culturales no tienen que ser abordadas como un obstáculo al desarrollo, sino como un activo que se debe valorar y potenciar a favor del desarrollo sostenible.

8

Objetivos, metas y estrategias

A continuación se presentan los objetivos, metas y estrategias por enfoque de política, lo que responde de manera programática al logro de los “movimientos estratégicos esperados” que se analizaron en la sección anterior.

8.1.

Enfoque de equidad de género, etaria y cultural

Garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, económica, étnica, etaria y de género; eliminando la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural; y superar las relaciones de poder que mantienen a los grupos vulnerables en una situación de exclusión y marginación, garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos.

El objetivo general del enfoque de equidad es:

Eje	Enfoque de equidad de género, etaria y cultural		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Económico	1. Incrementar el acceso a activos productivos a grupos organizados y personas individuales del área rural sin importar la condición étnica, etaria o de género.	1.1 Quintuplicar el acceso al crédito de las mujeres del área rural y abrir posibilidades de acceso para jóvenes y ancianos. Duplicar el acceso al crédito de grupos étnicos. 1.2 Incrementar el acceso a la tecnología productiva a mujeres, jóvenes, ancianos y grupos étnicos.	1,3,4,7
	2. Fomento de la pequeña y mediana economía rural, como nuevo actor económico emergente, atendiendo a mujeres y jóvenes.	2.1 Acceso a formación profesional, capacitación y uso de tecnología y habilidades empresariales al 35 % de la PEA rural. 2.2 Incentivar que se duplique el número de microempresas de propiedad femenina.	1,4,6
	3. Ampliar la dotación de infraestructura básica para el desarrollo de la economía rural, especialmente en territorios con altas concentraciones de población en pobreza, con énfasis en las poblaciones de indígenas pobres.	3.1 Incremento del 60 % en la inversión para infraestructura vial, electrificación, sistemas de irrigación y telecomunicaciones en la regiones I y III y en zonas con mayor concentración de pobreza de las regiones II y IV.	1,2,7

Eje	Enfoque de equidad de género, etaria y cultural		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Económico	4. Facilitar mecanismos de organización para el desarrollo económico con base en encadenamientos que potencien la participación libre de mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos étnicos.	4.1 Existencia de al menos 25 encadenamientos productivos de bienes o servicios relacionados con emprendimientos colectivos de mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos étnicos.	4,5,6,7
	5. Protección y puesta en función social y económica del patrimonio cultural.	5.1 Existencia de apoyos a las microempresas turísticas con base en el patrimonio cultural.	4,5,6,8
Social	1. Erradicar la pobreza y pobreza extrema que sufren con especial intensidad los grupos discriminados por su condición de género, edad y etnia.	1.1 Ejecución de las metas de <i>Guatemala Solidaria Rural</i> , especialmente dirigido a la atención de grupos étnicos, etarios y de mujeres.	1,2,3,6,7
	2. Universalizar la cobertura de los servicios de salud y educación con pertinencia cultural, etaria y de género.	2.1 Implementación de estrategias para superar las barreras geográficas, económicas, legales, administrativas y culturales que disminuyen la cobertura de los servicios de salud y educación. 2.2 Incremento del índice de feminidad de estudiantes. 2.3 Expansión de los programas trilingües de educación, incluido el inglés. 2.4 Existencia de un sistema nacional de salud para su proyección desde la pertinencia cultural.	1,4,5,7,8
	3. Respetar los compromisos de los convenios internacionales suscritos por Guatemala respecto a las relaciones laborales.	3.1 Incrementar la cobertura de la seguridad social al 85% en el área rural y sector agrícola, universalizar el cumplimiento de las normas básicas sobre remuneración y condiciones de trabajo, erradicar la práctica de la remuneración en el campo por debajo de los mínimos legales.	1,4,6,7,8
	1. Incrementar la calidad de las instituciones del Estado para mejorar su atención a los grupos étnicos, etarios y de mujeres.	1.1 Incremento de las asignaciones presupuestarias a las instituciones públicas para incrementar la inversión descentralizada. 1.2 Incremento de la inversión en programas para el liderazgo de grupos étnicos, etarios y mujeres. 1.3 Existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad institucional para la pertinencia cultural, etaria y de género.	1,5,7
Político-Institucional			

Continuación

Eje	Enfoque de equidad de género, etaria y cultural		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Político-Institucional	2. Asegurar los espacios de participación y desarrollo para los grupos étnicos, etarios y mujeres dentro de la institucionalidad del Estado.	2.1 Existencia de figuras legales e institucionales en apoyo a la participación y desarrollo de los grupos étnicos, etarios y de mujeres en los consejos de desarrollo y las municipalidades. 2.2 Existencia de programas de auditoría social del gasto público con énfasis en la verificación de cuotas de inclusión de mujeres, grupos etarios y étnicos.	1,2,4,5,7,8
Agrario	1. Reconocimiento de la propiedad privada en función cultural y del bien común.	1.1 Existencia de un sistema de verificación, de incentivos y desincentivos para hacer más eficiente el uso productivo del recurso en beneficio de los retornos sociales que se generan. 1.2 Facilitar el acceso a lugares sagrados para la práctica de la espiritualidad maya.	1,3,6
	2. Acceso al recurso como medio de producción, sin importar la condición de género, edad o etnia.	2.1 Disminución de la minifundización. 2.2 Disminución de la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra. 2.3 Existen distintas categorías de propiedad agraria que garantizan el desarrollo económico de los sujetos agrarios. 2.4 Se han compensado los derechos históricos a la tierra de los pueblos indígenas. 2.5 Se ha redefinido en general el Fondo de Tierras, garantizando el acceso a mujeres y jóvenes.	1,3,6
Ambiental	1. Fortalecer los mecanismos para asegurar un uso sostenible de los recursos naturales.	1.1 Existencia de programas de sensibilización y capacitación sobre los mecanismos de conservación del ambiente. 1.2 Existencia de instrumentos para la evaluación de la calidad del ambiente y los recursos naturales para su utilización popular.	6,7 8
	2. Fomentar la filosofía de los grupos étnicos relativa a la relación armoniosa con la naturaleza.	2.1 Existencia de mecanismos para la difusión de prácticas que promuevan la relación armoniosa con la naturaleza y que provengan de las etnias.	8



Continuación

Eje	Enfoque de equidad de género, etaria y cultural		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Cultural	1. Desarrollar un Estado que no discrimine a ningún ciudadano por su condición cultural, étnica, etaria o de género en el área rural de Guatemala.	1.1 Todas las sedes centrales de las instituciones públicas poseen una unidad especial para el tema de equidad de género, etaria y cultural.	1,5,8
	2. Desarrollar el conocimiento de las ventajas y potencialidades de incluir la visión de los grupos étnicos, etarios y de mujeres en el proceso de desarrollo rural integral.	2.1 Existe un sistema de investigación sobre las características específicas de los grupos de mujeres, edades y culturas.	5,8
	3. Promover canales de comunicación efectiva para el mutuo conocimiento y el mutuo respeto de los grupos étnicos y los pueblos que habitan el área rural.	3.1 Se ha implementado el Plan Nacional de Desarrollo Cultural a largo plazo. 3.2 Se experimenta un incremento en la participación ciudadana debido al ejercicio de la interculturalidad positiva, que se verifica en un aumento en el 100 % de la asociatividad a nivel municipal.	1,2,4,5,8

Estrategias

1. Cumplimiento de los convenios internacionales suscritos por Guatemala en materia de equidad de género, etaria y cultural; mediante su incorporación en las políticas, leyes, reglamentos, instituciones, programas y proyectos con incidencia en el medio rural.
2. Fortalecimiento de las autoridades tradicionales en lo local, incorporando a la mujer.
3. Fortalecimiento de las capacidades de organización de jóvenes, ancianos, mujeres y grupos étnicos.
4. Gestión del conocimiento de los factores que desencadenen el desarrollo de las mujeres, niñez, juventud, ancianos y grupos étnicos del área rural.
5. Apoyo a opciones generadoras de riqueza con base en el desarrollo sostenible del área rural con amplia participación de grupos étnicos, etarios y mujeres.
6. Desarrollo de procesos para el fortalecimiento de la gobernabilidad local, empoderamiento ciudadano y la auditoría social con énfasis en espacios para mujeres, niños, jóvenes y ancianos.
7. Fomento de la interculturalidad positiva y apoyo a la práctica libre de la espiritualidad maya.
8. Fomento de los elementos de la cosmovisión de los grupos étnicos que favorezcan la recuperación de los ecosistemas, el aprovechamiento sostenible de los recursos y la relación armoniosa con el medio natural.

8.2. Enfoque territorial

El objetivo general del enfoque es promover que las metas de desarrollo de Guatemala se cumplan armónicamente en todo el territorio nacional; es decir que el desarrollo rural cubra a la ma-

yoría de la población guatemalteca, basado en el fomento a la equidad, la promoción de oportunidades, la competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. La descentralización del proceso de implementación de la Política de Desarrollo Rural debe realizarse a partir del enfoque territorial.

Eje	Enfoque territorial del desarrollo rural		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Económico	1. Articular las prioridades de inversión territorial con base en las demandas generadas desde lo local. 2. Promover el acceso a activos para la producción a los diferentes sectores productivos a nivel territorial.	1.1 Cada territorio cuenta con una agenda de inversiones estratégicas para el desarrollo.	2,3,5,9,10,11, 13, 15,16
Social	1. Promover canales de comunicación, intercambio e integración entre los distintos actores que tienen presencia en el territorio a fin de catalizar los procesos de cohesión social.	1.1 Cada territorio cuenta con sistemas de redes sociales que inciden en el fortalecimiento de los procesos de cohesión social y territorial.	1,2,5,7,8,13, 15,16
Político-institucional	1. Estimular la organización y la participación social, a través de los Consejos de Desarrollo, con el propósito de generar gobernabilidad en los territorios.	1.1 Se consolidan los Consejos de Desarrollo hasta el nivel comunitario. 1.2 En cada uno de los territorios se implementan estructuras de organización y participación que contribuyen al desarrollo integral de las comunidades presentes en el territorio.	1,2,11,13,15, 16
Agrario	1. Resolver la conflictividad rural de forma descentralizada y local y de forma directa con los actores involucrados en la misma.	1.1 Existen mecanismos institucionales locales para la resolución de la conflictividad agraria: Registro de Información Catastral (RIC), redefinición del Fondo de Tierras, Secretaría de Asuntos Agrarios y Defensoría Agraria.	6,7,10,11,14
	2. Promover que los procesos productivos, especialmente los de carácter agrícola, pecuario, forestal, hidrobiológico y turismo, se planifiquen e implementen con base en las condiciones y características agrológicas de cada territorio.	2.1 Cada territorio incentiva y fomenta el desarrollo de actividades productivas de carácter agrícola, pecuario, forestal, hidrobiológico y turismo; de acuerdo al potencial de uso de los recursos con que cuenta, sabiendo que estas actividades son base para el desarrollo de actividades no agrícolas.	1,2,3,4,5,6,9

Continuación

Eje	Enfoque territorial del desarrollo rural		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Ambiental	1. Promover la gestión ambiental de forma descentralizada a nivel del territorio.	1.1 Cada territorio cuenta con una estrategia de sostenibilidad ambiental, la cual es formulada e implementada de manera participativa.	8,12,13,14
	2. Procurar la gestión del riesgo a nivel local por parte de los municipios y las comunidades.	2.1 Los municipios y comunidades con alta vulnerabilidad cuentan con la capacidad local para prevenir y manejar desastres naturales.	8,11,12,13
Cultural	1. Recuperar y fortalecer el tejido social para el rescate de todas las formas de organización y de identidad cultural.	1.1 Cada territorio desarrolla acciones que promueven el reconocimiento y valoración de la riqueza cultural presente en los mismos.	15,16

Estrategias

1. Desarrollo de la pequeña y mediana economía rural, en consonancia con las políticas macroeconómicas, con base en las ventajas comparativas y competitivas de los territorios rurales.
2. Organización y desarrollo de las MIPYMES y coadyuvar a la consolidación de los encadenamientos productivos y la construcción de *clusters*, con el propósito de potenciar las características particulares de cada territorio.
3. Investigación y desarrollo tecnológico basado en las potencialidades productivas de cada territorio.
4. Atracción de inversiones extraterritoriales para poder establecer alianzas estratégicas hacia lo interno y hacia fuera de los territorios rurales.
5. Coordinación institucional a nivel territorial con el propósito de optimizar las inversiones que generan condiciones adecuadas para el desarrollo social de las comunidades rurales.
6. Generación de empleo que impacte significativamente en la oferta de empleos en el territorio.
7. Cumplimiento de las leyes laborales en los territorios rurales, promoviendo la certificación social y ambiental de las empresas.
8. Establecimiento de índices de vulnerabilidad socioambiental en los territorios.
9. Inversión pública en función de la demanda generada desde lo local y en base a las particularidades del territorio.
10. Acceso a la tierra y a otros activos productivos, promoviendo una implementación diferenciada, de acuerdo a las particularidades de cada territorio rural.
11. Desarrollo y promulgación de la legislación y jurisdicción agraria diferenciada, de acuerdo con las características territoriales.

Continuación

Estrategias

12. Cumplimiento de la normativa asociada a la conservación, uso y manejo de los recursos naturales, ambientales y de la biodiversidad (áreas protegidas) para garantizar la sostenibilidad de las actividades económicas en los territorios rurales
13. Sistemas de gestión pública ambiental en cada uno de los territorios, con énfasis en los programas municipales de gestión ambiental.
14. Ordenamiento territorial y ambiental para la gestión integrada y sostenible de los recursos naturales a nivel territorial y nacional.
15. Reconocimiento, reconstrucción y fortalecimiento del tejido social propio de cada territorio.
16. Reconocimiento y protección del patrimonio cultural de las comunidades rurales, especialmente en lo que se refiere a su cosmovisión, prácticas culturales, formas de espiritualidad y lugares sagrados, prácticas agrícolas, medicina tradicional, entre otros.

8.3. Enfoque de articulación rural-urbana

El objetivo general del enfoque es eliminar los círculos viciosos en la articulación rural-urbana que generan pobreza, desigualdad y exclusión

de la población rural y de los recursos naturales y el ambiente; y construir círculos virtuosos que permitan construir un proceso de desarrollo sostenible para el país.

Eje	Enfoque articulación rural-urbana		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Económico	1. Incrementar la demanda de productos, bienes y servicios generada en el área rural por parte del medio urbano.	1.1 Sistematizar los procesos y organizar los <i>clusters</i> de los productos, bienes y servicios del sector rural producido y ofertado por micro, pequeñas y medianas empresas.	1,2,3,4,9
	2. Lograr que los márgenes de beneficio se distribuyan equitativamente en la población rural que participa de los procesos de encadenamiento entre la demanda urbana y la oferta rural.	2.1 Incrementar la demanda y el consumo en el sector urbano, en los principales renglones productivos y potenciales de las áreas urbanas al 2020.	

Continuación

Eje	Enfoque articulación rural-urbana		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Social	1. Focalizar la inversión pública y las alianzas públicas con la sociedad civil y el sector privado, para cerrar las brechas de los indicadores sociales entre lo urbano y rural.	1.1 Alcanzar los indicadores sociales establecidos en los Acuerdos de Paz y las Metas del Milenio al año 2020.	5,6,7,8
Político-institucional	1. Valorar, incentivar y fortalecer la participación democrática de la población rural en la construcción y gestión de políticas y acciones para el desarrollo rural.	1.1 Lograr al 2020 la organización y participación efectiva del 80 % de las comunidades en los Consejos de Desarrollo establecidos por la ley respectiva.	2, 4, 9
Agrario	1. Diversificar los productos, bienes y servicios que genera el área rural, además de los productos agrícolas, los que deberán ser apreciados y valorados en el medio urbano.	1.1 Generar conocimiento, aplicar tecnología, abrir espacios de financiamiento, seguro agrícola y gestión en la diversificación de la oferta de bienes, productos y servicios de calidad provenientes del agro. 1.2 Diversificar el ingreso del 75 % de las familias rurales que dependen directamente del sector rural.	1,2,3,11
Ambiental	1. Reconocer, valorar y pagar los servicios ambientales generados en el medio rural por parte del sector urbano. 2. Mejorar la institucionalidad ambiental.	1.1 El precio de los bienes y servicios ambientales (agua, recreación y paisaje) pagado por el sector urbano es invertido en los procesos de su producción, a fin de alcanzar su sostenibilidad. 1.2 Promover la Política y Ley de Aguas, el Sistema Integral de Gestión Ambiental, el Instituto de Biodiversidad, el Instituto de Gestión del Territorio, el tema de cuentas ambientales y económicas integradas y promover áreas protegidas modelo.	10,12
Cultural	1. Reconocer, valorar y apreciar, por parte de toda la población guatemalteca, las diferentes culturas que conforman la Nación.	1.1 Fortalecer los principales rasgos culturales de los diferentes grupos poblacionales del país y vincularlos a la identidad guatemalteca y al desarrollo.	13,14

Estrategias

1. Lograr una demanda efectiva de bienes y servicios que sea valorada y obtenida en forma adecuada y digna desde lo urbano a lo rural.
2. Ampliar la infraestructura productiva en el área rural por medio de incentivos y facilitación de procesos, especialmente la de comunicaciones, centros de acopio, empaque y distribución de productos.
3. Ampliar, fortalecer e integrar la organización y gestión de las unidades productivas en general y de las micro, pequeñas y medianas empresas y, cuando sea factible, construir los *clusters* que favorezcan la productividad y distribución equitativa de los beneficios entre lo rural y lo urbano.
4. Fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.
5. Ampliar y fortalecer los sistemas de acceso a las finanzas rurales y la capacitación para mejorar la competitividad de la producción.
6. Focalizar los programas de salud, especialmente los relacionados a higiene y salud preventiva y primaria en la población más pobre del país, facilitando el acceso a la consulta y a la medicina preventiva.
7. Focalizar los programas de educación primaria para el trabajo y la capacitación laboral y de gestión para la micro, pequeña y mediana empresa.
8. Vincular los programas de salud y educación a los procesos de mejoramiento de la productividad y fortalecimiento de los sistemas familiares y comunales.
9. Coordinar con el sector privado y la sociedad civil, las acciones en los temas sociales para hacer más eficiente y eficaz su impacto.
10. Fomentar la prestación de servicios desde el área rural que pueden ser consumidos en el área urbana (maquila, montaje de productos, reciclaje, otros).
11. Reducción de la conflictividad agraria para brindar un ambiente adecuado para el desarrollo.
12. Formular mecanismos para realizar transferencias de lo urbano a lo rural por medio de la producción y gestión adecuada de los recursos hídricos y otros servicios ambientales.
13. Dar a conocer las manifestaciones culturales de las distintas regiones del país y su relación con el fortalecimiento de la identidad guatemalteca.
14. Fortalecer los rasgos culturales propios de cada región y grupos de población como elementos de identidad y autoestima, y vincularlos al desarrollo local.

8.4. Enfoque de la multisectorialidad

El objetivo general del enfoque es lograr el desarrollo económico a partir de la puesta en valor de los diferentes sectores que, de acuerdo con el

potencial del territorio, tienen ventajas comparativas y competitivas importantes. Es decir, lograr la diversificación de las economías locales a partir de los recursos con mayor potencial de crecimiento. Se apuesta a que el desarrollo rural es más que desarrollo agropecuario, aunque esta actividad sigue siendo estratégica para lograr el desarrollo de los territorios rurales.

Eje	Enfoque de la multisectorialidad		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Económico	1. Diversificar la economía en el área rural	1.1 Las MIPYMES rurales se desempeñan con altos niveles de competitividad. 1.2 Se han logrado encadenamientos entre sectores demandantes y oferentes de insumos y productos agrícolas y no agrícolas del área rural.	1,2,4,5,6,9
	2. Favorecer el desarrollo de vínculos intersectoriales dentro de las áreas rurales y con los mercados urbanos.	2.1 La participación del sector rural no agrícola en la economía rural es equiparable o mayor a la participación de la producción agrícola, pecuaria o forestal.	
Social	1. Reducir los niveles de pobreza en el área rural, en función de la diversificación de oportunidades productivas.	1.1 La tasa de generación de empleo agrícola y no agrícola es mayor a la tasa de crecimiento de la fuerza laboral rural.	2,5,8
Político-institucional	1. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos en relación a su libre movilidad entre sectores económicos.	1.1 Los y las habitantes de la población rural tienen opciones de desempeñarse como productores o como fuerza de trabajo en el sector económico de su elección.	3,7
Agrario	1. Acelerar el crecimiento económico y la modernización del sector agrícola, pecuario y forestal.	1.1 La tasa de crecimiento del sector agrícola, pecuario y forestal aumenta significativamente y es sostenida en el tiempo.	2,6,8,9
	2. Promover la transformación y modernización del sector forestal y de la agroindustria.	2.1 Se transfiere valor agregado a gran parte de la producción agrícola, pecuaria y forestal a través de su transformación local.	
Ambiental	1. Utilizar los recursos naturales de acuerdo a su potencial productivo.	1.1 Al menos 80% de la tierra se utiliza de acuerdo a su capacidad de uso y uso potencial, sin rebasar ésta última.	1,7,8
Cultural	1. Impulsar el desarrollo de sectores económicos en coherencia con las expresiones culturales rurales.	1.1 El desarrollo económico rural fortalece los valores culturales de las poblaciones rurales. 1.2 El turismo con base en los recursos culturales es una actividad con crecimiento sostenido en las áreas rurales.	1,7,8

Estrategias

1. Ordenamiento del territorio en función de las actividades económicas de mayor potencial.
2. Promoción de la inversión pública y privada en innovación tecnológica, generación de conocimiento, capacitación técnica, extensión y acceso a información.
3. Fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo.
4. Promoción de la agremiación en torno a actividades económicas.
5. Remozamiento y ampliación de la infraestructura vial en el área rural.
6. Priorizar la facilitación de servicios de desarrollo empresarial a pequeños empresarios rurales.
7. Fortalecimiento de los gobiernos municipales como promotores del ordenamiento territorial de sus municipios.
8. Fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en apoyo al desarrollo rural.
9. Desarrollo de los servicios financieros rurales y acceso al seguro.

8.5. Enfoque de seguridad alimentaria y nutricional (SAN)

El objetivo primordial en el tema de SAN es garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales, de

acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala.



Eje	Enfoque de seguridad alimentaria y nutricional		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Económico	1. Asegurar el acceso a alimentos mediante la mejora del ingreso en el área rural.	1.1 Los niveles de desnutrición de las madres embarazadas, madres lactantes y niños se reduce a la mitad de las cifras actuales. 1.2 El 75% de las unidades productivas situadas en áreas de vocación agrícola, de una manzana o más, pasa de ser de subsistencia a excedentarias y comerciales, mediante la diversificación y tecnificación de su producción (basada en tecnología investigada y apropiada), generando recursos y alimentos suficientes para la familia poseedora.	3, 4, 7, 12
Social	1. Establecer los servicios básicos de educación y salud que coadyuven a un mejor aprovechamiento biológico de los alimentos.	1.1 La totalidad de la población rural tiene acceso a servicios de salud, por lo menos mínimos, para la prevención de enfermedades comunes. 1.2 La totalidad de la población rural, principalmente las mujeres en edad reproductiva, tienen conocimientos mínimos de mejores prácticas alimentarias.	2,3,4,5,6, 8,9,10,12
	2. Atender de forma sistemática todas las áreas de alta y muy alta vulnerabilidad agroalimentaria.	2.1 El 70% de las familias rurales tiene acceso a agua potable entubada. 2.2 El 70% de las comunidades rurales tiene sistemas de saneamiento: letrinización, tratamiento de aguas servidas y manejo de desechos sólidos.	
	3. Atender en forma sistemática y oportuna todas las crisis alimentarias que se presenten en el país.	3.1 Los niveles de desnutrición aguda se reducen a 5% en el área rural.	1,2,8,10
Político-institucional	1. Desarrollar una institucionalidad eficiente y efectiva, con participación coordinada de diferentes entidades del Estado, que promueva la seguridad alimentaria y nutricional, como un beneficio que mejora la calidad de vida y la emancipación de la población rural.	1.1 La Política de Seguridad Alimentaria es compartida y ejecutada por todas las entidades del Estado involucradas. 1.2 Las comunidades vulnerables alimentariamente de los 83 municipios priorizados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), se atienden en forma integral (atención alimentaria, salud, saneamiento e inversión productiva). 1.3 La totalidad de las inversiones del Estado en seguridad alimentaria se realizan en programas integrales de desarrollo en SAN que incluyen: educación, acceso a alimentos, desarrollo productivo, saneamiento, acceso a agua potable, desarrollo de infraestructura vial y desarrollo de infraestructura productiva.	1,2,3,4,5, 10,12

Continuación

Eje	Enfoque de seguridad alimentaria y nutricional		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Político-institucional	2. Establecer un sistema de monitoreo y alerta alimentaria en todo el país, que genere información oportuna para intervenir en casos de crisis y para prevenirlas.	2.1 Un sistema de información agroalimentaria en funcionamiento, con mecanismos para la toma primaria de indicadores de seguridad alimentaria (mediciones antropométricas, evaluación de suministros, estado de producción local) que arroje informes bimensuales y sea el insumo de información para la toma de decisiones en las instituciones vinculadas con el manejo de SAN.	
	3. Asegurar la disponibilidad y abastecimiento de alimentos suficientes y de calidad mediante la vía de la producción, el desarrollo de mercados locales (para las áreas que se desarrollan económicamente y en donde aumenta la demanda) y de una importación de alimentos manejada inteligentemente.	3.1 La oferta de alimentos producidos localmente aumenta en el abastecimiento a la necesidad <i>per cápita</i> de la población guatemalteca. 3.2 La contribución de los alimentos importados al abastecimiento de las necesidades <i>per cápita</i> se reduce.	
	4. Fomentar las transferencias de alimentos de regiones excedentarias y de vocación agropecuaria hacia las áreas en desarrollo.	4.1 La capacidad de producción de alimentos de comunidades en alta y muy alta vulnerabilidad alimentaria aumenta.	
Agrario	1. Apoyar el desarrollo de unidades de producción agrícolas de pequeña y mediana escala en el segmento de productores, en economías campesinas que permitan la movilidad de sus poseedores.	1.1 El 75% de las unidades productivas situadas en áreas de vocación agrícola, de una manzana o más, pasan de ser de subsistencia a excedentarias y comerciales mediante la diversificación y tecnificación de su producción (basada en tecnología investigada y apropiada), generando recursos y alimentos suficientes para la familia poseedora.	3,5,7,8,12
	2. Desarrollar y transferir tecnología local y apropiada para la producción y transformación agrícola y de bienes derivados de la agricultura.	2.1 Existe un programa específico funcionando con la institucionalidad apropiada.	



Continuación

Eje	Enfoque de seguridad alimentaria y nutricional		
	Objetivos	Metas	Referencia de la estrategia
Agrario	3. Situar al desarrollo de conocimiento a través de la investigación agroalimentaria y agroindustrial como un mecanismo prioritario para el desarrollo rural y económico de Guatemala, dentro de la agenda política del país.	3.1 Existe una línea de financiamiento para la investigación en seguridad alimentaria, vinculada a la SESAN y administrada por Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT) con recursos suficientes. 3.2 Programas de investigación relevantes y estratégicos en producción agropecuaria (competitiva y sostenible), ejecutados por equipos multidisciplinarios, financiados simultánea y permanentemente por diferentes entidades (universidades, ICTA, INCAP, etc.), con recursos suficientes para insumos, equipo, personal y logística.	2,3,8
	4. Financiar con recursos suficientes, en forma permanente y sistemática, la investigación básica y aplicada sobre producción y transformación agropecuaria.	4.1 Programas de investigación relevantes y estratégicos en transformación agropecuaria y agroindustria (competitiva y sostenible), financiados simultáneamente por diferentes entidades (universidades, ICTA, INCAP, etc.), con recursos suficientes para insumos, equipo, personal y logística.	
Ambiental	1. Fomentar la producción agropecuaria y agroindustrial de manera sostenible y con parámetros aceptables de inocuidad. 2. Promover sistemas de gestión ambiental para la producción agroindustrial limpia.	2.1 Aumentar la capacidad de agricultura bajo riego al doble de la actual, bajo condiciones de control de calidad microbiológica del agua de riego. 2.2 Los productores excedentarios de alimentos capacitados en manejo racional y seguro de agroquímicos. 2.3 Promover conservación de material genético <i>in situ</i> y <i>ex situ</i> .	3,7,12
	1. Valorar, a través de la investigación y la difusión, costumbres productivas, culinarias de alto valor alimentario y con una aceptación cultural en las áreas de vulnerabilidad alimentaria.	1.1 Las familias de las áreas con alta y muy alta vulnerabilidad alimentaria, tienen conocimientos acerca de prácticas productivas culinarias de alto valor alimentario que involucran los medios a su alcance y cuentan con su aceptación cultural. 1.2 Se establecen sistemas familiares no tradicionales de producción de alimentos para el 60% de las familias con vulnerabilidad alimentaria.	3,4,9,11
Cultural			

Estrategias

1. Establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
2. Establecimiento del Sistema de Información, Monitoreo, Evaluación y Alerta de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.
3. Desarrollar y poner en marcha el Sistema de Investigación y Transferencia Agroalimentaria y Agroindustrial.
4. Sensibilización a la sociedad en general, y a los tomadores de decisión, sobre la importancia de la SAN y las consecuencias de no atender el tema en el desarrollo del país.
5. Concertación y articulación de los actores principales para lograr la reducción de desnutrición y el desarrollo de las comunidades alimentariamente vulnerables.
6. Generación de empleo y promoción del emprendimiento productivo como medios para mejorar el ingreso y el acceso a alimentos en cantidad y calidad suficientes.
7. Promoción de sistemas de producción sostenible como un mecanismo para la generación de ingreso familiar y la producción de alimentos de calidad.
8. Priorización de poblaciones y áreas geográficas de alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional para orientar las inversiones e intervenciones integrales para resolver los problemas de SAN.
9. Formación de capital humano a nivel local para atender la SAN desde las comunidades afectadas.
10. Respuesta ante emergencias causadas por crisis alimentarias.
11. Respeto a la diversidad étnica y cultural vinculada a la producción, preparación y consumo de alimentos.
12. Articulación con políticas nacionales de desarrollo para priorizar el tema de SAN como una política de Estado dentro de la estrategia de desarrollo rural.



9

El rol del Estado y los instrumentos de política

Una buena parte del éxito en el cumplimiento y alcance de los objetivos y metas de la Política de Desarrollo Rural se ubicará en la pertinencia y capacidad de los principales actores institucionales para liderar, orientar, coordinar y hacer operativa una serie de instrumentos que en la actualidad existen⁸, pero que se encuentran desintegrados en su aplicación.

El rol del Estado en la implementación de la Política de Desarrollo Rural es crucial y se ciñe a los preceptos constitucionales y lo prescrito en los Acuerdos de Paz: “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” (artículo 118 de la Constitución Política de la República). Asimismo, de acuerdo con los artículos constitucionales 119 y 134, es obligación del Estado la descentralización de sus acciones y propiciar la misma, así como propiciar la autonomía de sus intervenciones, a través de algunas de sus instituciones con el fin de lograr su efectividad.

“Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. El Estado tiene obli-

gaciones indeclinables en la tarea de superación de las inequidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como mediante la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales” (numerales 14 y 16 del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria).

Específicamente, en relación al desarrollo rural, “Corresponde al Estado un papel fundamental y urgente en este proceso. Como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos” (numeral 31 del acuerdo citado). De acuerdo con este último planteamiento, un rol del Estado es ser garante de que la resolución de conflictos se enmarque en los parámetros legales vigentes. Este rol es particularmente importante, por ejemplo, en la recuperación por parte del Estado de tierras adquiridas de forma irregular o fraudulenta.

En general, y en el marco de estos acuerdos, dependerá de la acción específica que se conduzca en materia de desarrollo rural para que el rol del Estado adquiera características también específicas como ente promotor, rector, facilitador, regulador, subsidiario y garante, como ya se mencionó. Por ejemplo, en lo referente a la aplicación de políticas dirigidas a impulsar el desarrollo de la población rural más vulnerable, el Estado ju-

8 Sólo para citar un ejemplo, en el presupuesto del año 2006, aproximadamente Q 10,000 millones se programaron dentro de las diferentes instituciones públicas que ejecutan estos instrumentos de política.

gará un rol promotor, en tanto que en la implementación de las políticas sociales de servicios públicos actuará como ente rector. En el caso de la atracción de inversiones rurales por parte del sector privado, su rol será eminentemente facilitador. Para el impulso de algunas leyes específicas, que impliquen la aplicación de normativa, su rol será el de un ente regulador y, cuando se trate de dar participación a organizaciones de la sociedad civil en donde estas presenten ventajas de eficiencia económico-administrativas en relación al Estado, su rol podrá ser subsidiario.

Volviendo a la instrumentación de la política, de hecho pueden mencionarse los instrumentos más evidentes que cuentan con ámbitos y lineamientos de acción, que son convergentes con los ejes y enfoques del desarrollo rural planteados en esta política. Es evidente que estos deben revisarse a la luz de los planteamientos presentados en la misma. Todos los que aparecen subrayados a continuación, son instrumentos que se sugieren, y que en alguna medida han sido considerados, pero que no son vigentes:

a) Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MI-PYMES)

El objetivo general de la Política es el de mejorar la productividad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a través del diseño de los lineamientos generales, de los instrumentos y mecanismos que les permitan actuar en igualdad de condiciones respecto a empresas de mayor tamaño y, de esta forma, aprovechar todas las oportunidades que otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional. En particular, se hace énfasis en las leyes de micro finanzas como medio para lograr la incorporación de las MI-PYMES a la dinámica económica actual: Ley de Entidades Civiles de Micro-crédito, Ley de Sociedades de Micro-finanzas, reforma a cooperativas de ahorro y crédito, Ley de Garantías Mobiliarias y Ley de Sociedades de Garantía Recíproca. Entre

los objetivos indirectos se ubican: combatir la pobreza; mejorar la calidad de vida de la población; incrementar la inversión; generar empleo y calidad de trabajo; incrementar el Producto Interno Bruto y ubicar a Guatemala en una senda de crecimiento económico equitativo, solidario y sostenible; fomentar la internacionalización de la economía, y reducir la brecha tecnológica y productiva con los países desarrollados.

b) Programa Nacional para la Competitividad (PRONACOM) y Agenda para la Competitividad

El Programa Nacional para la Competitividad (PRONACOM) es un programa definido como “participativo, promotor y facilitador de alianzas interinstitucionales entre los sectores público, productivo y la sociedad civil, para que los esfuerzos y energía institucional se concentren en la consecución de objetivos comunes, delineados en el posicionamiento que presenta la Agenda Nacional de Competitividad.” “El Acuerdo Gubernativo 306-2004 establece como responsabilidades del PRONACOM las siguientes: i) Impulsar acciones y políticas que mejoren las condiciones para la inversión productiva en el país, ii) Apoyar la conformación de conglomerados productivos y de servicios, identificados como potencialmente competitivos y dar seguimiento para su fortalecimiento y desarrollo y, iii) Apoyar la formación de agendas de desarrollo local, a nivel municipal o regional, orientadas a fomentar el desarrollo humano y productivo sostenible. Los ejes de la Agenda son: i) Sociedad preparada, sana e incluyente, ii) Fomento y fortalecimiento institucional, iii) Desarrollo de infraestructura productiva y tecnológica, iv) Fortalecimiento del aparato productivo y exportador, v) Desarrollo económico local y, vi) Balance y sostenibilidad ambiental. Los seis ejes estratégicos son los factores determinantes de la competitividad en los que Guatemala debe fortalecerse para alcanzar los posicionamientos deseados, lograr un desarrollo sostenible y encaminarse a que los guatemaltecos gocen de una mejor calidad de vida.”



c) Plan Nacional de Ordenamiento de Actividades Económicas Estratégicas para el Crecimiento Económico Sostenido de las Áreas Rurales

Este instrumento debe generarse de forma participativa y consensuada, utilizando los mecanismos de participación formal que plantean las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal. Este instrumento es imprescindible para lograr consensuar una visión país, que asegure la orientación de largo plazo en materia de ordenamiento económico y territorial.

d) Políticas y leyes relacionadas con el desarrollo rural

Dentro de las políticas y leyes relacionadas con el desarrollo rural, pueden mencionarse las siguientes: Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización, Código Municipal, Ley y Política del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Política Nacional de la Juventud, Código Agrario, tribunales agrarios, Ley Forestal, Política Forestal de Guatemala, Ley de Áreas Protegidas, Política y Estrategia para la Administración del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP), Estrategia Nacional de Biodiversidad, Ley de Protección y Mejoramiento del Ambiente, Política de Ecoturismo y Agroturismo, principalmente.

e) Fondos y programas sociales

Se trata de iniciativas que se encuentran orientadas a enfrentar la pobreza, incrementar el nivel y calidad de vida de la población, a superar las inequidades y a mejorar los indicadores sociales, dentro de los cuales se pueden mencionar el Fondo de Inversión Social (FIS); el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ); el Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI); el Fondo Indígena de Guatemala (FODIGUA); el Programa Guate-Solidaria Rural; las iniciativas de apoyo económico a la población

rural vulnerable; protección a la niñez y juventud en situación de riesgo; Programa para Adultos Mayores y Grupos Étnicos; los Fideicomiso para el Fortalecimiento de la Organización y Participación de Mujeres, Niños y Jóvenes; la iniciativa de becas para la niñez; el Plan Nacional de Equidad de Oportunidades con Enfoque de Género, Ético y Cultural; el Sistema Integral de Atención en Salud; salud reproductiva; y ampliación y construcción de infraestructura en salud, principalmente.

f) Programas y estrategias de seguridad alimentaria y nutricional

Las iniciativas principales son el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINA-SAN); el Sistema de Monitoreo y Evaluación de SAN y Alerta Temprana; el Sistema de Atención a Emergencias Nutricionales; el Plan de Reducción de la Desnutrición Crónica en Menores de 3 años; la Estrategia de Atención a Comunidades en Riesgo de Inseguridad Alimentaria por Pérdidas de Cosechas; el Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica; el Programa de Fortificación de Alimentos; el Programa de Atención en Salud, que incluya componentes de transferencia de prácticas alimentarias adecuadas; programas de asistencia alimentaria, tales como el desayuno escolar, el vaso de leche escolar, la iniciativa de alimentos por trabajo, la iniciativa creciendo bien, la iniciativa de asistencia en seguridad alimentaria y buenas prácticas alimentarias (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS-); los programas de monetización de donaciones de alimentos (Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional –USAID por sus siglas en inglés-) y los programas de cooperación alimentaria (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO-, Programa Mundial de Alimentos, USAID y Unión Europea).

g) Programas, fideicomisos y fondos productivos y de tecnología

Las iniciativas principales son el Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria (FONAGRO); el Fideicomiso Programa de Desarrollo Integral en Áreas con Potencial de Riego y Drenaje-Plamar; el Programa de Incentivos a la Fruticultura (PINFRUTA); el Fideicomiso Fondo de Inversión Social-Guateinvierte; el Fideicomiso del Pequeño Caficultor; el Fideicomiso de Apoyo Financiero para el Micro y Pequeños Productores de Café; el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) redefinido para retomar su espíritu original consignado en los Acuerdos de Paz ; el Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT); el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, modernizado y funcional; el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA); la Escuela Nacional Central de Agricultura (ENCA), como programa de educación e investigación en agricultura y desarrollo rural; el Sistema de Escuelas de Formación Agrícola (EFA's) y las escuelas privadas y públicas que se rectoran desde la ENCA; el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) y el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR).

h) Programas, fideicomisos y fondos ambientales

Las iniciativas principales son el Programa de Incentivos Forestales (PINFOR), el Fondo Nacional para la Conservación (FONACON), el Programa Reverdecer Guatemala, Guate Verde y otros programas de agua potable y saneamiento ambiental.

i) Programas, fideicomisos y fondos para infraestructura y comunicaciones

Las iniciativas principales son el Fondo para el Desarrollo de la Telefonía (FONDETEL), el Programa de Mantenimiento Vial (COVIAL), el Programa de Readecuación y Ampliación de Aeropuertos y Puertos Nacionales, y el Programa de Caminos Rurales.

j) Programas y fondos de fortalecimiento institucional

Las iniciativas principales son el Aporte IVA-paz a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, el Registro de Información Catastral (RIC), el aporte del Gobierno al Instituto de Fomento Municipal (INFOM), el aporte del Gobierno al Instituto de Guatemalteco de Turismo (INGUAT), aportes a la reconstrucción y cuidado de parques y monumentos nacionales, las iniciativas de fortalecimiento al sistema de estadísticas y el Instituto de Administración Pública (INAP).

k) El Plan Nacional para el Desarrollo Cultural

Este plan pretende “lograr que la dimensión cultural esté incorporada a las políticas públicas y se constituya en uno de los ejes del desarrollo”. Su objetivo general es: “contar con directrices nacionales para el diseño y puesta en marcha de acciones que incorporen la dimensión cultural al desarrollo.”



10

Institucionalidad y cronograma

La Política de Desarrollo Rural reconoce la necesidad de acordar algunas reorientaciones, para que la institucionalidad actual se convierta en un medio de implementación de la política y no en un fin en sí misma. Se reconoce adicionalmente, que en materia institucional se deben tener en cuenta las leyes de reforma y participación social: Ley de Descentralización, de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal y la pronta discusión del Código de Tributación Municipal. En el espíritu anterior, deben introducirse compromisos institucionales que garanticen la coordinación interinstitucional y la articulación con otros organismos del Estado y de la sociedad en general. Así mismo, deben constituirse instancias complementarias a la institucionalidad vigente, en términos de seguimiento, evaluación y verificación de logros de la Política de Desarrollo Rural, que se presentan a continuación:

10.1 Las instituciones

El diseño del Estado actual parte del enfoque del desarrollo sectorial, lo que hoy en día lo hace un poco funcional. Es por ello que se hace necesario iniciar un proceso de reformas institucionales que permitan el abordaje del desarrollo desde una perspectiva más integral. El enfoque territorial y la descentralización son los principios que guían estas reformas institucionales.

10.1.1 Planificación

Los **Consejos de Desarrollo**, en sus diferentes niveles de intervención son, por mandato legal, los responsables de la formulación de las políticas, programas y proyectos. Es de interés de la Política de Desarrollo Rural que dichos Consejos jueguen este rol dentro del esquema de planificación del desarrollo, para lo cual todas las instituciones del Estado deberán participar de forma activa en el logro del fortalecimiento y consolidación del Sistema de Consejos de Desarrollo.

La **Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN)**, dentro del esquema de aplicación de la Política de Desarrollo Rural, juega el rol de Secretaría del Gabinete de Desarrollo Rural y es la responsable de la programación coordinada de las acciones por parte de los entes ejecutores de la política dentro del organismo ejecutivo.

La **Comisión Legislativa de Desarrollo Rural** debe crearse dentro de la estructura organizativa del Congreso de la República, y debe tener un rol de análisis, deliberación y dictamen de los diferentes proyectos de ley que se propongan al Congreso en materia de desarrollo rural. Es evidente que además de su rol planificador tiene otras atribuciones de acuerdo con las funciones generales de este tipo de comisiones legislativas.

10.1.2 Coordinación y articulación

El **Gabinete de Desarrollo Rural** debe ser creado como el mecanismo de coordinación entre los entes ejecutores de la política dentro del organis-

mo ejecutivo. Como es usual en los gabinetes del ejecutivo, éste es presidido por el Vicepresidente de la República y su objetivo gira alrededor de lograr la acción coordinada de las políticas específicas, los programas y los proyectos de los diferentes ministerios, secretarías y fondos de inversión relacionados con el desarrollo rural. Está conformado por el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien funge como Secretario; el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional; el Secretario Ejecutivo de la Presidencia; el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales; el Ministro de Energía y Minas; el Ministro de Trabajo y Previsión Social; el Ministro de Economía; el Ministro de Educación; el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social; el Director del Fondo Nacional para la Paz; y el Presidente del Fondo de Inversión Social.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural se constituyen en un mecanismo de articulación entre sectores, dependiendo del nivel de los consejos (nacional, departamental, municipal, comunitario), los cuales se articulan a la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos locales.

La Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN) juega igualmente un rol de articulación con la cooperación internacional que, en materia de desarrollo rural, tiene una importancia de primera línea, dado a que buena parte del financiamiento de las acciones del desarrollo provienen de las instancias de cooperación multilateral y bilateral.

El Consejo Verificador del Desarrollo Rural debe ser creado y, además de su rol de fiscalización social, se constituye en un mecanismo de articulación entre los sectores ejecutivo, legislativo, social, privado y académico.

10.1.3 Ejecución

Los ministerios, las secretarías y los fondos de inversión son los entes del ejecutivo responsables de la ejecución de las acciones de Política de Desarrollo Rural.

Las municipalidades son responsables de conducir las acciones descentralizadas de desarrollo rural, que son alentadas desde la Política de Desarrollo Rural.

Las ONG's y organizaciones del sector privado conducen algunas acciones de desarrollo que les son pertinentes y las que puedan ejecutar con mayor eficiencia que las instituciones públicas, de acuerdo con el principio de subsidiaridad del Estado.

10.1.4 Seguimiento y evaluación

El Consejo Verificador del Desarrollo Rural es el mecanismo de fiscalización social que, en base a la información técnica provista por el Observatorio Nacional de Desarrollo Rural, toma las decisiones y amonesta a las autoridades responsables sobre la pertinencia y eficiencia de las acciones tomadas en relación a los principios, los objetivos, las metas, las estrategias y los instrumentos de política.

El Observatorio Nacional de Desarrollo Rural es el mecanismo institucional que da seguimiento y evaluación técnica y que provee los insumos necesarios al Consejo Verificador del Desarrollo Rural, para que éste ejerza su función de fiscalización social de acuerdo con resultados objetivos de las acciones emprendidas por parte de los entes ejecutores de la política. El observatorio está conformado por especialistas de alto nivel expertos en cada uno de los ejes y enfoques de política que conforman la estrategia técnica de la Política de Desarrollo Rural.



10.2 Cronograma de las acciones

De manera general, se puede resumir que la implementación de los instrumentos de la Política de Desarrollo Rural se debe dar con una secuencia lógica, iniciando con los de carácter institucio-

nal, legal y de políticas, dado a que esto permitirá el arranque coordinado y bien articulado del resto de los instrumentos. Este esquema general se presenta en el **Cuadro 3**.

Cuadro 3 Cronograma de acciones de la Política de Desarrollo Rural

Instrumentos	Corto plazo (a 2007)	Mediano plazo (a 2011)	Largo plazo (a 2020)
Institucionales	XXXXXXXXXXXX	XXXXXX	
Legales*	XXXXXXXXXXXX	XXXXXX	
Políticas**	XXXXXXXXXXXX	XXXXXX	
Económicos***	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX
Normativos****	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX
Sensibilización*****	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX

Referencias:

* Se refieren a leyes específicas requeridas para la promoción del desarrollo rural, como lo propone la política.

** Se refiere a políticas específicas relacionadas con el desarrollo rural, como el caso de la Política de MIPYMES o la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

*** Se refiere a incentivos normalmente económicos que favorecen acciones de producción que se orientan en la dirección de la Política de Desarrollo Rural. Éstos pueden ser transferencias directas, crédito, exoneraciones fiscales, asistencia técnica, etc.

**** Se refiere a instrumentos que norman acciones de producción o de conducta que no se orientan en la dirección de la Política de Desarrollo Rural. Muchas de estas están relacionadas a la normativa ambiental vigente.

***** Se refiere a instrumentos que educan a la población meta en la dirección que orienta la política, incluye educación formal, capacitación y organización social con fines productivos o sociales.

Glosario de terminología técnica

Activos productivos

Este término hace referencia a los factores de la producción que, puestos en valor, proporcionan los bienes y servicios que se producen como satisfactores de necesidades relacionadas con el bienestar de los grupos humanos. De forma convencional, estos factores son la tierra (que incluye los recursos naturales agua y bosque), el capital y el trabajo. Sin embargo, hoy día esta clasificación convencional se queda corta e incompleta, en tanto que la tecnología y el conocimiento han revolucionado las formas de producción. Por ello, se hace necesario presentar como activos productivos la calidad y la especialización de los factores de la producción, donde la formación y la especialización del recurso humano resulta ser el elemento central. De forma amplia se reconocen como activos productivos también a la educación y a la infraestructura en general.

Agricultura

El término agricultura comprende toda la producción primaria, es decir, aquella que parte de la transformación inicial de la naturaleza y que normalmente aporta materias primas para los subsiguientes procesos de transformación secundaria. El término agricultura incluye lo agrícola, lo pecuario, lo forestal y lo hidrobiológico.

Agricultura ampliada

Lo ampliado hace referencia a que la agricultura no solamente genera la producción de bienes, sino que también de servicios de beneficio colectivo, que normalmente los mercados de bienes no reconocen como un valor adicional de la agricultura. Cuando las actividades de producción se dan en un contexto de ordenamiento territorial apropiado, estos servicios se identifican como externalidades positivas (regulación hídrica, conservación de suelos, belleza escénica, etc.); por el contrario, si estas actividades de producción generan conflictos de uso de la tierra (por ejemplo, desarrollo de actividades de producción inapropiadas según la vocación de los suelos), generan externalidades negativas (contaminación, pérdida de recursos, deterioro ambiental, etc.).

Agricultura comercial

Es aquella agricultura que se planifica y desarrolla con vistas a la comercialización en los mercados de bienes. Esta se identifica con la racionalidad económica empresarial, cuyo principal objetivo es la maximización de las ganancias, es decir, asigna sus recursos a los procesos productivos de acuerdo con la rentabilidad óptima de cada uno de ellos y sigue las indicaciones de mercado para reproducir su ciclo económico.

Agricultura de subsistencia

Es aquella agricultura que se desarrolla como un sistema de autoconsumo y se constituye en una fuente importante de ingresos para las familias que la practican. Su única fuente de empleo es la mano de obra familiar. Tiene la particularidad de no representar una oportunidad de movilidad social hacia segmentos sociales mejor posicionados en cuanto al bienestar económico y social, y menos vulnerables económicamente. Esto hace necesario que se requieran intervenciones puntuales de promoción por parte de las políticas públicas para que se logre la movilidad social mediante el traslado a la agricultura excedentaria o bien, el traslado a otras actividades económicas no agrícolas viables según sea el caso.

Agricultura excedentaria

Es aquella agricultura que se planifica y desarrolla con el doble propósito de auto-consumo y comercialización de los excedentes en los mercados de bienes. Normalmente es el punto de partida para lograr la modernización y la capitalización de la agricultura y su traslado a la agricultura comercial.

Ciudadanía plena

El término ciudadanía plena hace referencia a aquel tipo de condición social que garantiza la no exclusión de los ciudadanos en los órdenes económico, social, político y cultural; que además hace énfasis en brindar las condiciones de salud, educación, vivienda, la opción del empleo digno, la seguridad, la justicia y un medio ambiente apropiado para el desarrollo pleno de los derechos de todo ciudadano.

Competitividad

Referida a lo micro-económico, es la condición que se presenta cuando el objetivo a maximizar (ganancia) o a minimizar (costo) por parte de un agente económico no solamente se logra, sino que además supera a la competencia. De acuerdo con esto, el concepto excluye a aquellos agentes económicos que se desenvuelven fuera de los mercados de bienes e insumos en donde se verifica la competencia. Es por ello que las políticas de competitividad pretenden eliminar las barreras que hacen difícil que ciertas economías no logren su acceso a los mercados de forma eficiente.

Competitividad sistémica

Es aquella que se genera cuando el entorno en que se desenvuelven las unidades productivas hace factible la competencia exitosa, y normalmente es el resultado de la aplicación de medidas de política que eliminan barreras que limitan la eficiencia y el acceso a los mercados de productos, insumos y servicios relacionados. Es esta condición la que permite que se de la movilidad social de los agentes como resultado de su eficiente operación e inserción en el mercado.

Conflictividad rural

Condición que se presenta cuando las relaciones entre los agentes económicos, sociales e institucionales no son armoniosas en el área rural. Esta puede ser resultado de múltiples causas, siendo las más comunes: lo laboral, lo ambiental, lo agrario, la proliferación de las actividades ilícitas, entre otras. Esta condición se exagera cuando las instituciones responsables de su atención no son capaces de actuar con la idoneidad ni la pertinencia que la misma demanda.

Conflictividad agraria

En relación con el concepto anterior, la conflictividad agraria es aquella que se suscita a partir de una relación poco armoniosa entre los agentes económicos, sociales e institucionales en un territorio rural determinado, en torno a la temática de la tierra. Estos pueden partir de la situación de vacío jurídico institucional relacionado con la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, como lo es el sistema de registro catastral, la regularización de la tenencia, la ausencia de planes de ordenamiento territorial, la atención inapropiada a la demanda de acceso a la tierra por los grupos campesinos y la falta de oportunidades de desarrollo alternativo a la producción de subsistencia. Otra categoría de conflictividad agraria está dada por las discrepancias jurisdiccionales a nivel de la división administrativa territorial entre los municipios, aldeas y caseríos y, en general, la relacionada con el tema de la falta de idoneidad y de pertinencia institucional que atiende esta problemática.

Conflictos rurales

Se refiere a un acontecimiento en particular que se genera por la condición de conflictividad rural. La resolución de un evento aislado no garantiza la eliminación de la condición de conflictividad aún en el mismo territorio.

Conflictos agrarios

Se refiere a un acontecimiento en particular que se genera por la condición de conflictividad agraria. La resolución de un evento aislado no garantiza la eliminación de la condición de conflictividad aún en el mismo territorio.

Desarrollo sostenible

Es aquel desarrollo que procura el bienestar de las generaciones actuales sin comprometer el bienestar de las futuras. Este concepto de desarrollo prescribe la atención a lo intertemporal y a lo intergeneracional, así como la incorporación del manejo apropiado de los recursos naturales y el ambiente en los procesos de desarrollo.

Economía campesina

Se refiere a aquel segmento de los productores rurales que obtiene buena parte de su sustento familiar, de la producción agrícola para autoconsumo, la cual se identifica con la producción de subsistencia. Emplea exclusivamente mano de obra familiar y mantiene una casi nula participación en los mercados de bienes e insumos relacionados con su actividad productiva. Por la falta de oportunidades alternativas y acceso a otros activos productivos, mantiene una racionalidad económica de minimización del riesgo en sus sistemas de producción y optimización del uso de la mano de obra familiar, por lo que los productores en este estrato normalmente son renuentes al cambio tecnológico. Usualmente no logran una movilidad social positiva y reproducen su ciclo económico con muchas dificultades. Lograr esta movilidad social hacia estratos menos vulnerables económicamente, requiere de una atención especializada e integral.

Economía empresarial

Se refiere a aquellas organizaciones productivas que se planifican y desarrollan a partir de la obtención de la maximización de la renta de los factores de la producción. Se identifican plenamente con la producción comercial de bienes y servicios, por lo que las decisiones de producción se toman en base a las señales que se reciben del mercado en que estas unidades se desenvuelven. Una característica especial de este tipo de organizaciones productivas es que se basan en la capacidad de emprendimiento de sus propietarios. Sus decisiones de inversión evidentemente están relacionadas con la garantía que ofrece el clima de negocios del entorno, generalmente relacionado con la certeza jurídica y las reglas estables y de largo plazo. Este segmento de la economía lo componen las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) y las grandes empresas establecidas en el ámbito rural.

Economía rural

El término economía rural se refiere a las relaciones económicas que se presentan en el medio rural, en donde se encuentran un sinnúmero de organizaciones productivas, las cuales presentan racionalidades económicas variadas, que pueden representarse por la economía campesina y la economía empresarial. Estos segmentos interactúan entre sí de forma cada vez más activa, por lo que el reto del desarrollo rural es por un lado, su atención especializada y diferenciada; y por el otro, su interacción armoniosa para lograr los encadenamientos comerciales de beneficio mutuo que la apertura de los mercados plantea.

Estructura agraria

El término hace referencia a la distribución de activos productivos que tienen relación directa con la forma de tenencia de la tierra entre la población rural. Así por ejemplo, aquellas poblaciones rurales con tierra y certeza jurídica sobre su posesión tienen oportunidad de acceso a activos productivos tales como financiamiento, asistencia técnica y otros, como programas de incentivos a la producción. En tanto que aquellos sin posesión de tierra encuentran mayores dificultades de acceso a este tipo de activos.

El resultado de esta distribución de activos entre la población rural, en un momento dado, es el que determina la estructura agraria. En este sentido, una estructura agraria equilibrada (sin concentración de activos desproporcionada) es fundamental para lograr el desarrollo rural. Aún reconociendo la multi-sectorialidad del desarrollo, la forma lógica de lograr desarrollo local es a partir de la producción primaria (de base agraria), que posteriormente demanda bienes y servicios no agrícolas que se producirán localmente. Este proceso se acentúa de forma generacional hasta lograr crecimiento y desarrollo, sin presionar los recursos naturales, incluido el recurso tierra.

Movilidad social

Término que en las ciencias sociales identifica el movimiento de un grupo social que se traslada de un estrato a otro. Normalmente este movimiento es de carácter positivo, es decir, que identifica el paso de un estrato social con menos bienestar a otro de mayor bienestar. Por ejemplo, cuando un grupo social en pobreza supera el umbral que delimita la misma, se dice que experimentó movilidad social.

Producción de base agraria

Es aquella que se realiza a partir de la tierra y los otros recursos naturales. Se le conoce como producción primaria, puesto que es el primer paso en la cadena de valor de producción. La forma convencional de lograr crecimiento y desarrollo económico es a partir de este tipo de producción, puesto que el resto de la cadena de valor es agregado a través de la transformación y los servicios. Entre los principales rubros de este tipo de producción se encuentra la producción agrícola, forestal, pecuaria, acuicultura, minería y, en alguna medida, el turismo de base ecológica y paisajística.

Producción no agrícola

Se refiere a aquella producción que no requiere en su proceso productivo del factor tierra y/o de los recursos naturales, aunque muchos de estos procesos simplemente agregan valor a los productos agrícolas (que en este caso se consideran como materias primas), mediante procesos de transformación y servicios. De esta realidad parte la importancia de la producción de base agraria. Entre los principales rubros de este tipo de producción se encuentra la industria, la manufactura, las artesanías, el turismo, la maquila, el comercio y todo tipo de servicios.

Territorio rural

El término hace referencia a un espacio rural con identidad cultural, natural y un proyecto común concertado socialmente. El concepto parte de la idea de gestionar un espacio rural, a partir de un proceso que busca simultáneamente la productividad, considerando el potencial natural y las condiciones creadas, el desarrollo humano intercultural y el desarrollo institucional que asegure la generación sostenida de riqueza y desarrollo.



Bibliografía

1. *Acuerdo Gubernativo 75-2006: Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala.
2. *Acuerdo Gubernativo 90-2003: Creación del Viceministerio de Seguridad Alimentaria en el MAGA*. Guatemala.
3. *Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo*. (2004). *US International food assistance report 2002*.
4. Consejo Nacional de Áreas Protegidas. (2005). *La agrobiodiversidad y su conservación in situ: un reto para el desarrollo sostenible*. Guatemala: Autor.
5. Cooperación Europea. (2005). *Programa de seguridad alimentaria. Guatemala 2005*.
6. *Decreto Legislativo 11-2002: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural*. Guatemala.
7. *Decreto Legislativo 12-2002: Código Municipal*. Guatemala.
8. *Decreto Legislativo 14-2002: Ley General de Descentralización*. Guatemala.
9. *Decreto Legislativo 32-2005: Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN)*. Guatemala.
10. *Decreto Legislativo 42-2001: Ley de Desarrollo Social*. Guatemala.
11. *Decreto Legislativo 70-86: Ley preliminar de regionalización*. Guatemala.
12. Echeverri, R. & Ribeiro, M. (2002). *Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe*. Colombia: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
13. Echeverri, R. (2002). Principios básicos de la territorialidad rural y la economía del territorio. En *Seminario internacional sobre el enfoque territorial del desarrollo rural*. México: SAGARPA.
14. Guatemala, Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (1999a). *Encuesta nacional de salud materno infantil (ENSMI) 1998 – 1999*. Guatemala: Autor.
15. ----- (1999b). *Encuesta nacional de ingresos y gastos familiares, marzo 1998 – abril 1999*. Guatemala: Autor.

16. ----- (2001). *Índice de precios al consumidor (Serie, marzo 2001)*. Guatemala: Autor.
17. ----- (2002). *Encuesta nacional de salud materno infantil 2002*. Guatemala: Autor.
18. ----- (2004). *IV Encuesta agropecuaria 2003*. Guatemala: Autor.
19. Guatemala, Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación. (2004). *Política Agrícola 2004-2007*. Guatemala: Autor.
20. -----/Programa Mundial de Alimentos. (2003). *Cartografía y análisis de la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria en Guatemala*. Guatemala: Autor.
21. Guatemala, Ministerio de Economía. (2006). *Política Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa* [Disco compacto]. Guatemala: Autor.
22. Guatemala, Ministerio de Educación. (2002). *Segundo censo nacional de talla en escolares de primer grado de primaria de la República de Guatemala*. Guatemala: Autor.
23. Guatemala, Ministerio de Cultura y Deportes. (2005). *Plan de desarrollo cultural a largo plazo*. Guatemala: Autor.
24. ----- 2005. *Política Nacional para el Desarrollo Cultural*. Guatemala: Autor.
25. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. (2002). *Hojas de balance de alimentos: promedio 1999-2001*.
26. ----- (2003). *Perfiles nutricionales por países: Guatemala*.
27. ----- (2004). *FAOSTAT*. Consultado en [www.faostat](http://www.faostat.org).
28. Presidencia de la República de Guatemala. (2005). *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: Autor.
29. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala. (2003). *Situación de la seguridad alimentaria y nutricional de Guatemala*. Guatemala.
30. ----- (2004). *Desarrollo humano y ruralidad: Compendio estadístico*. Guatemala.
31. ----- (2006). *Diversidad étnico-cultural: La ciudadanía en un Estado plural*. Guatemala.
32. *Programa Especial para la Seguridad Alimentaria en Guatemala (1999-2008), resultados y perspectivas*. (sf). [Folleto divulgativo].



33. Quezada, N. (2004). *Guatemala. Desarrollo y competitividad rural. Informe final sometido al Banco Interamericano de Desarrollo.*
34. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. (2006). *Memoria de labores 2005.* Guatemala: Autor.
35. Guatemala, Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia. (2005). *Marco conceptual del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Nacional.* Guatemala: Autor.
36. -----/Instituto Nacional de Estadística. (1991). *Encuesta nacional de consumo aparente de alimentos.* Guatemala: Autores.
37. Schejtman, A. & Berdegue, J. (2003). *Desarrollo territorial rural. División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola & Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo.*
38. Sepúlveda, S., Rodríguez, A., Echeverri, R. & Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural.* San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
39. Guatemala; Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar. (2004). *Perfil ambiental de Guatemala: Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática.* Guatemala: Autor.
40. ----- (sf). *Agricultura y seguridad alimentaria.* Manuscrito no publicado.

Acerca de esta publicación

La presente publicación contiene la propuesta de Política de Desarrollo Rural, preparada por el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar a solicitud del Plan Visión País, como apoyo profesional para la preparación del documento y la conducción de los debates para su validación.

Otras publicaciones del IARNA

1. Una alianza para la sostenibilidad
2. Plan estratégico IARNA y líneas de investigación de la Facultad de Ciencias Ambientales y Agrícolas
3. Instrumentos económicos para la gestión de la biodiversidad. Un análisis de planteamientos conceptuales
4. Situación actual y perspectivas de la agricultura en Guatemala
5. El agua: situación actual y necesidades de gestión
6. Plantaciones forestales: oportunidades para el desarrollo
7. Marco conceptual sobre servicios ambientales: viabilidad de los mecanismos de pago
8. La restauración ecológica: conceptos y aplicaciones
9. Vulnerabilidad socioambiental: aplicaciones para Guatemala
10. Pobreza y biodiversidad
11. Concesiones de manejo de los recursos naturales en la Reserva de Biosfera Maya, Petén, Guatemala
12. Priorización de cuencas y subcuencas hidrográficas para la estimación de recarga hídrica natural, Guatemala
13. Evaluación de la efectividad del Programa de Incentivos Forestales como instrumento de la Política Forestal
14. Metodología para la selección de criterios e indicadores y análisis de verificadores para la evaluación del manejo forestal a escala del paisaje
15. Descripción de las herramientas moleculares y sus aplicaciones en la agricultura
16. Apuntes para el discernimiento y la búsqueda de las alternativas al ALCA: una unión latinoamericana con miras al 2030
17. Distribución sectorial del crecimiento de empleo en el altiplano guatemalteco
18. Hidrología y meteorología de bosques con énfasis en bosques nubosos: aplicaciones para Guatemala
19. Non-equilibrium de la naturaleza. Debate teórico a través del tiempo y de las disciplinas
20. Bases para la evaluación de la legalización de tierras en Guatemala: tendencias en la situación agroecológica y socioeconómica de las comunidades beneficiarias del proyecto de USAID en la franja transversal del norte y sur de Petén
21. Riqueza de especies de aves en Guatemala y el estado de su conocimiento
22. Las tortugas marinas y su hábitat. Guía didáctica
23. Guía para análisis físicos y químicos de muestras de agua
24. Establecimiento de prioridades de inversión en infraestructura vial para la promoción del crecimiento agrícola en el altiplano de Guatemala
25. Elementos esenciales para la compilación del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado de Guatemala
26. Estrategia de implementación del Sistema de Contabilidad Ambiental y Económico Integrado de Guatemala
27. Pobreza y bosque en Guatemala: Determinantes de la tala de árboles con información de la Encuesta de Condiciones de Vida 2006

iarna

Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Campus Central

Vista Hermosa III, zona 16

Edificio Q, oficina 101

01016 Guatemala, C.A.

Apartado postal 39-C

Teléfonos: (502) 24262559

ó 24262626

Ext. 2657

Ext. Fax: 2649

iarna@url.edu.gt

www.url.edu.gt/iarna

www.infoiarna.org.gt

Suscríbese a la red IARNA:

red_iarna@url.edu.gt



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala