

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

El presente capítulo lo dividiremos en dos partes.

En la primera haremos un breve recorrido de los principales contenidos de esta Tesis (“**Recorrido sintético del contenido de la Tesis**”), que dividiremos en una síntesis sobre los aspectos teóricos planteados y otra relativa al abordaje empírico de nuestro objeto de estudio.

En la segunda parte haremos un esfuerzo por condensar los elementos teórico y prácticos que nos parecen sustanciales de la presente investigación y que son producto de nuestro análisis. En esencia, esas son nuestras “**Conclusiones Finales**” y en ellas nos referiremos, primero a los Objetivos, luego a las Preguntas de Investigación y finalmente a la Hipótesis.

1. RECORRIDO SINTÉTICO DEL CONTENIDO DE LA TESIS

1.1. Síntesis de los Aspectos Teóricos

La presente investigación ha tratado de analizar, con pretensión de cierta profundidad e integralidad, las relaciones que se dan entre las políticas públicas (su contenido y características), el proceso de su formación (particularmente en su etapa predecisional, es decir en lo referente a su formulación), el proceso político en general (con su institucionalidad, actores y capacidades de concertación entre ellos), el contexto nacional e internacional y la realidad histórica estructural prevaleciente.

Desde el inicio de nuestro trabajo, elaboramos una definición normativa de lo que debe ser el desarrollo rural integral, la cual tuvo como propósito tener una visión que sirviera de referencia para analizar el objeto de estudio, que es la siguiente: “Conceptualizamos el desarrollo rural como un proceso fundado en una visión territorial del espacio rural (construido a partir de determinadas dinámicas territoriales, que obviamente son básicamente sociales y ciertamente contradictorias), donde el Estado (en sus diferentes niveles) se ponga al centro del mismo para impulsar y favorecer, no sólo el crecimiento económico, sino también las políticas públicas integralmente concebidas que lo posibiliten (articulación de políticas sociales y económicas), así como la distribución de activos productivos, para que la población esté en condiciones de aprovechar, de manera equitativa, las oportunidades de desarrollo humano, en un contexto nacional caracterizado por la multiculturalidad. Pero además de este contenido que asignamos a una política de desarrollo rural, también se requiere la consideración del elemento participativo en el ciclo de las políticas públicas, es decir en la concreción de la dimensión participativa de la democracia.”.

El Marco Teórico que guió nuestra investigación constó de cuatro partes. La primera fue un esfuerzo por explicitar el marco metodológico conceptual (a nivel epistemológico, pero también en la concreción del diseño de investigación); la segunda se refirió al ámbito de las políticas públicas; la tercera correspondió al desarrollo rural, en el contexto de la teoría general del desarrollo en América Latina; y la cuarta pretendió indicar conclusiones que articularan ambas materias (políticas públicas y desarrollo rural).

El posicionamiento epistemológico que asumimos es el de recuperar críticamente el paradigma marxista, pero sin determinismos y como punto de partida y referencia permanente, para orientar (no determinar) el abordaje de la realidad. Esta opción implica, en esencia, un enfoque histórico estructural y de contexto del objeto de investigación.

Ahora bien, dicha definición, como punto de partida y referencia constante en el análisis, no negó la utilización de teorías de alcance medio, mas relacionadas con el ámbito de la política. Esta dimensión nos permitió utilizar el andamiaje teórico que examina las relaciones entre proceso político, con su institucionalidad, actores (y sus capacidades de concertación), y proceso de formación de las políticas, para explicar su contenido y las características de éstas, pero sin dejar de considerar las condiciones estructurales prevalecientes y el proceso histórico respectivo. Por consiguiente, nuestro análisis ha ido de lo histórico estructural a la dimensión política, en una permanente ida y vuelta, que no nos deje en una comprensión superficial (por parcial y limitada) de la política, pero que tampoco nos amarre a un mecanicismo que todo lo explica en la lógica endógena de un paradigma determinista.

Con relación a las políticas públicas, nuestro punto central es que lo público, es decir la sanción del Estado, define la naturaleza de las políticas públicas. Este carácter no niega el elemento participativo en el llamado “ciclo de las políticas públicas”, lo cual incluye tanto su formulación, como su implementación (en este último caso manteniendo la rectoría del Estado y los recursos correspondientes, aunque se puedan delegar elementos de la ejecución de las políticas).

Ahora bien, la no intervención del Estado en determinada materia es también una política pública. O sea que dicha intervención o la decisión de no hacerlo, al ser ejecutada (positiva o negativamente, como acción o como omisión), constituye una política pública.

El tema donde aterrizó nuestro análisis de política pública (el desarrollo rural) fue escogido a partir de considerarlo esencial para lograr nuestros propósitos, ya que en él se expresa con meridiana claridad histórica y contemporánea el peso de los elementos estructurales de la realidad nacional, pero al mismo tiempo permite analizar las posibilidades, insuficientes pero muy importantes, que tiene la relación entre la política y las políticas públicas de afectar dichas condiciones estructurales.

Estamos, por lo tanto, reivindicando la política, rescatándola de las lógicas “socioestructuralistas” que la ubican como un mero reflejo superestructural de la estructura subyacente. Se trata, pues, de reivindicar el rol de la política en el Estado y la sociedad, pero sin caer en la ingenuidad de pensar que se pueden ignorar las condiciones estructurales de orden económico y social, nacionales e internacionales, así como los elementos históricos correspondientes. Ahora bien, aclarámoslo con énfasis, la perspectiva de las políticas públicas desde la cual analizamos nuestro objeto de estudio tampoco nos lleva a reducir la política a las políticas públicas.

El sustento teórico de la pretensión planteada en los párrafos anteriores está resumida en la afirmación de Garretón, cuando dice: “Respecto del Estado, nos apartamos de una visión que lo concibe como mero agente de dominación que hay que destruir o del cual hay que apropiarse. Igualmente de la visión que lo concibe sólo como instrumento neutro conformado por un conjunto de instituciones y organizaciones con las cuales puede hacerse lo que la élite tecnocrática quiera, independientemente de la naturaleza histórica de la sociedad específica.”⁴¹⁸ El Estado, por lo tanto, no es un instrumento de dominación como tal, sino que un espacio de articulación de relaciones, ciertamente de dominación, donde la política juega su rol y lucha por su relativa autonomía. En esta misma línea de razonamiento, podemos afirmar que la dinámica que es propia de toda matriz socioeconómica potencia las posibilidades de la política. En este marco, cobran relieve las arenas de poder a las que diversos actores tienen acceso, de cara a incidir en la formulación de las políticas públicas y, en general, en todo el ciclo de las mismas (proceso de formación de las políticas).

También hemos asumido en la presente investigación el concepto de proceso de formación de las políticas públicas, caracterizado como interactivo (relación recíproca entre los componentes del proceso), iterativo (repetición cuanto sea necesario) y adaptativo (de acuerdo a las condiciones concretas), lo que hace que las políticas “...estén continuamente formándose...” y que, por lo tanto, no respondan a una lógica esquemática, unidireccional y autoritaria.

De acuerdo a esta concepción, los dos elementos claves del proceso de formación de políticas, cuales son la formulación y la gestión, interactúan, respondiendo a diversos intereses de los actores involucrados. Este dinamismo permite que nada esté escrito en piedra, pudiéndose revisar constante y reiteradamente, tanto los aspectos correspondientes a la formulación de las políticas como los de la gestión de la misma, para que se cumpla la concepción adaptativa que debe privar en todo el proceso. Es importante resaltar que para nuestros propósitos investigativos, el componente de diseño/decisión de las políticas y el carácter participativo que el mismo pudiere tener (relativo a la formulación de las políticas), está incluido en la concepción de proceso de formación.

⁴¹⁸ Garretón, Manuel Antonio, 2000, Op. Cit. Págs 115 y 116.

En esta lógica, el proceso de formación de las políticas públicas está íntimamente relacionado con el proceso político. Por proceso político y por proceso de formación de políticas, entenderíamos, en el primer caso "...el proceso por medio del cual los actores políticos interactúan para tratar de lograr sus objetivos"; y en el segundo, "el proceso relacionado por medio del cual se discuten, se deciden y se ejecutan las políticas". Por lo tanto, "La capacidad de sostener los compromisos inter temporales, la calidad de su ejecución y la estabilidad y credibilidad de las políticas se ven profundamente influenciadas por las características del proceso de formulación de políticas (PFP) y, por ende, del proceso político de cada país"⁴¹⁹. Y esto, naturalmente, repercute, tanto en su contenido, como en las características de las políticas públicas (su calidad).

Subsumidos en esta comprensión integral, que es el proceso de formación de las políticas públicas, sus características relacionadas con su estabilidad o volatilidad, su flexibilidad o rigidez, su coordinación y coherencia y su pertinencia privada o pública, deben ser previstas en todo momento del proceso, es decir, tanto en la etapa de formulación como de implementación. Un buen diseño de la política pública no puede dejar de considerar la necesidad de que las características de las mismas se perfilen desde entonces y no atenerse a lo que el proceso de implementación depara al respecto.

En este enfoque sobre el proceso de formación de las políticas públicas, hay un énfasis importante, sin sobredimensionarlo, en los incentivos a los cuales se ven enfrentados los principales actores del PFP (proceso de formación de las políticas), razón por la cual resulta esencial "... la comprensión de la forma en que las instituciones políticas conforman los incentivos políticos y las conductas, cómo el comportamiento político influye en los procesos de formulación de políticas (y en las capacidades del Estado) y cómo los procesos de formulación de políticas determinan las propiedades de las políticas públicas"⁴²⁰. Son tres los conceptos fundamentales en este nivel de análisis: los actores, las instituciones y la forma en que se articulan.

Es importante precisar que este nivel analítico ha sido muy útil para estudiar nuestro objeto de investigación, pero siempre enmarcado en la visión macro que ya hemos invocado (histórico estructural), que, además, nos permite escaparnos de una visión más bien funcionalista, de moda en los análisis sobre las características de las políticas públicas, que lo circunscriben a la relación entre actores e instituciones y que terminan por prescribir recetas para incidir en dichas características. Dichas recetas suelen, poco más o menos, circunscribirse a modificar las instituciones para que, casi mecánicamente, se modifiquen los incentivos que supuestamente explican los comportamientos de los actores y, como resultado, se afecten positivamente las características de las políticas.

⁴¹⁹ Spiller Pablo, et al, 2003, Op. Cit.

⁴²⁰ Ibid

Nos interesa subrayar que, tanto en nuestra definición normativa de lo que debe ser una política de Desarrollo Rural, como en la literatura examinada en la presente Tesis, el análisis de una política pública está relacionado tanto con el proceso de su formación en su concepción integral y dialéctica (que incluye la formulación y la implementación), como con el contenido de la misma. Se supone en esta aproximación analítica que hay vasos comunicantes entre ambos elementos. En esta lógica, procesos participativos producirían políticas virtuosas y viceversa (procesos no participativos, jerárquicos y autoritarios producirían políticas con un contenido menos progresistas o bien conservador). Pero en la realidad, esta relación no es unívoca, ni directa, ni mecánica. Puede, incluso, ser al revés (procesos no participativos que produzcan contenidos progresistas). En otras palabras, no hay entre participación y contenido una relación absolutamente necesaria y/o directa. Pueden haber gradaciones diversas.

Sin embargo, la realidad referida en el párrafo anterior no niega dos cosas: primero, que es previsible, así como deseable, una correspondencia entre proceso participativo y contenido progresista, puesto que habrá incidencia de actores populares que no son los institucionales (formales) en el ciclo de las políticas públicas y que pueden expresar intereses más vinculados a dichos sectores; y, segundo, que la relación entre proceso y contenido puede ser intermedia, posibilitando que se den diferentes niveles de participación y diversos grados de correspondencia con contenidos progresistas o conservadores (tal como sucedió en nuestro objeto de estudio).

Ahora bien, cuando un proceso participativo fracasa en su propósito de producir por consenso una política pública determinada, es decir que sea un proceso participativo limitado en el alcance de su propósito principal, aunque logre incidir parcialmente en el contenido de la política, se convierte en lo que hemos denominado proceso participativo ineficaz. La ineficacia está relacionada directamente con las limitaciones que ha tenido el elemento participativo, que no pudo trascender hacia el logro de un proceso real de concertación. Esta situación puede producir dos efectos principales: frustración en los actores cuyos recursos son insuficientes para incidir en resultados satisfactorios para ellos; y menosprecio de la herramienta del diálogo por parte de los actores con recursos suficientes para incidir directamente, ignorando el proceso participativo en las políticas que se discuten.

Particularmente, en el caso de las políticas sociales, cuya importancia es muy grande en términos del desarrollo rural, ellas deben ser consideradas desde una perspectiva de ejercicio de ciudadanía, es decir como respuesta a los derechos sociales que ha incorporado dicho concepto (el de ciudadanía) y que supone consensos sobre los derechos y obligaciones que corresponden a la pertenencia de un individuo a una comunidad política, lo cual, obviamente, tiene un contenido axiológico, relacionado con los valores que las inspiran (lo que todos los ciudadanos y ciudadanas deben tener o, como poéticamente lo dijo el poeta cubano Nicolás Guillén: "tengo, lo que debería de tener").

Ahora bien, para abordar el tema del desarrollo rural hay que ubicarlo en el marco de la teoría general del desarrollo que se ha producido en el continente. Esta “vuelta al pasado” es una necesidad epistemológica para superar la inhibición que produjo en el pensamiento social latinoamericano el supuesto agotamiento del tema del Desarrollo, ante el pensamiento único neoliberal que suponía el fin de la historia, pero que, transcurridas dos décadas de esta inhibición, se manifiesta su vigencia con nueva fuerza.

La diferencia sustancial es, sin duda, el contexto de globalización neoliberal imperante, en cuyo marco hay que repensar la teoría del desarrollo y enjuiciar el establecimiento de un supuesto rumbo mecánicamente pre determinado (de lo rural a lo urbano, de lo tradicional a lo moderno, de lo agrícola a lo industrializado...), así como las recetas que prescriben para poder transitarlo.

De igual manera, es importante entender el medio rural con un enfoque territorial, social e históricamente construido a partir de las dinámicas territoriales que en él se desarrollan de manera contradictoria y no solo geográficamente delimitado, así como revalorizar su aporte al desarrollo nacional.

La parte del debate histórico sobre la visión del desarrollo basado en la articulación a la economía mundial o enfocada hacia adentro, también es trascendental y mantiene vigencia. En este sentido, la perspectiva que priva en el enfoque de nuestro objeto de estudio es la de considerar que la sobredeterminación que puede ejercer la mundialización económica sobre los procesos de desarrollo nacionales no los condiciona de manera absoluta. Esta afirmación no desconoce lo que evidencia la revisión histórica que hace el presente trabajo sobre las intervenciones del Estado en los territorios rurales, las cuales han estado definidas tanto por el modelo económico predominante que siempre ha visto “hacia fuera”, como por los intereses hegemónicos correspondientes.

También establecimos el criterio de que el Desarrollo Rural está relacionado directamente con el modelo económico prevaleciente. Al respecto, coincidimos con Segovia (2006), en el sentido que “Ha ocurrido un cambio estructural en la economía centroamericana. Las reformas económicas y la inserción a la globalización han contribuido a la transformación del modelo económico, a la consolidación de grupos económicos poderosos que operan a escala regional y a un funcionamiento distinto de la economía”⁴²¹, pero con la especificidad, tal como el mismo autor lo reconoce en otras de sus publicaciones, de que, en el caso de Guatemala, ocurre un proceso inacabado de agotamiento del modelo agroexportador tradicional y otro proceso inconcluso de surgimiento del nuevo modelo referido en la cita anterior. Esta consideración tendrá que ser sometida a un enriquecimiento a partir del auge de los agro combustibles y el efecto de este fenómeno en el área rural guatemalteca.

⁴²¹ Segovia, Alex, “Procesos, iniciativas y tendencia en Centroamérica”, presentación en el Taller Metodológico sobre Dinámicas Territoriales en Centroamérica”, en Prisma, Op. Cit. Pág. 8.

1.2. Síntesis sobre el abordaje empírico de nuestro objeto de estudio.

Se ha tomado como referencia para investigar las relaciones entre las políticas públicas (su contenido y características), el proceso de su formación, el proceso político en general (con su institucionalidad y actores), el contexto nacional e internacional y la realidad histórica estructural prevaleciente, la temática del Desarrollo Rural, respecto al cual históricamente en Guatemala no ha habido políticas en tal sentido, sino que intervenciones del Estado para garantizar los intereses de los sectores hegemónicos en el área rural.

En correspondencia con la visión normativa sobre desarrollo rural integral que elaboramos en la presente investigación, realizamos una mirada histórica a las intervenciones del Estado ante la problemática rural, haciendo una división cronológica que abarcó desde la época colonial hasta la transición democrática⁴²², que es sólo una indicación temporal, pero no es en sí misma explicativa. La línea de argumentación que seguimos es la plantada por Palma (2005), cuando afirma que “En el ámbito estructural, el Estado – tanto colonial como republicano – siempre ha privilegiado los intereses de los grupos dominantes, dando como resultado una constante adecuación de su ser y existir a dichos intereses. De tal manera que las sucesivas políticas estatales puestas en funcionamiento en Guatemala siempre han sido elaboradas desde la óptica e intereses dominantes. Y (...) el fruto de esta relación simbiótica Estado-grupos dominantes, ha sido una permanente imposición de estructuras económicas, políticas, sociales y culturales excluyentes y discriminatorias”⁴²³.

Sin embargo, una serie de condiciones contextuales, tanto internas como externas, han producido un escenario donde se ha desarrollado un complejo proceso participativo que, lamentablemente, no produjo una real concertación y, por lo tanto, resultó limitado (ineficaz) en su propósito de formular por consenso una política nacional de desarrollo rural que tenga carácter de Estado (es decir que sea intertemporal) y que, además, sea completamente virtuosa (cualidad que es la única que justifica la necesidad de la intertemporalidad).

En los procesos participativos de formulación de políticas públicas que no logran alcanzar plenamente su propósito, suele suceder, tal como ocurrió en la temática del desarrollo rural que investigamos en la presente Tesis, que previo a la ruptura final del proceso, se logren avances sustanciales, por lo menos en el papel, referidos a contenidos virtuosos de la política que se pretende formular. Se produce así un empate perverso en el cual los movimientos sociales “ganan” porque logran incluir importantes planteamientos y los sectores empresariales no se ven retados por políticas públicas que expresen esos consensos previos ya que éstos nunca se convierten en políticas públicas (que siempre son acciones no sólo formulaciones).

⁴²² En cuanto a la transición democrática, repetimos acá la misma nota de pié de página que hicimos anteriormente, donde diferimos de las interpretaciones predominantes que la sitúan en diferentes momentos entre 1982 y 1986.

⁴²³ Palma, Gustavo, 2005, Op. Cit. Pág. 7.

Al final, si la situación queda de esa manera, donde el proceso participativo se convierte en un ejercicio un tanto intrascendente de diálogo, ya que no logra transitar hacia verdaderas concertaciones, el resultado es que dicho diálogo se desgasta como herramienta de la democracia en el proceso de formulación participativa de políticas públicas.

Se planteó en la presente investigación que las raíces de lo que estamos denominando proceso ineficaz de formulación participativa de política pública, por sus resultados limitados (no logra formular por consenso la política) son, entre otras, las siguientes: un bajo desarrollo de la institucionalidad política (del Estado, de los partidos y del sistema de partidos); y un desproporcional desbalance de poderes que sitúa a determinados sectores del poder económico en condiciones de ejercer no sólo presión, sino que efectiva y directa incidencia en los diversos órganos del Estado, particularmente en aquellas políticas públicas que afecten sus intereses.

Ahora bien, esta relación entre proceso y contenido admite gradaciones y aunque el segundo sea ineficaz en su objetivo final (formación por consenso de políticas públicas) puede tener logros intermedios, donde la política pública que finalmente se formule e implemente unilateralmente por parte del gobierno tenga una virtuosidad relativa, que se explica precisamente por el también relativo (porque no logró la verdadera concertación) proceso participativo que ocurrió en su formulación y/o implementación.

Todo este proceso ocurre, como ya lo hemos expresado, cuando en Centroamérica estamos ante el surgimiento de un nuevo modelo económico, que en el caso de Guatemala no se consolida y se combina con un modelo tradicional que no concluye. Sin embargo, el nuevo modelo se ve apuntalado con la reciente vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y la Matriz de Constitución de la Sociedad que también ha ido variando, producto de cuatro elementos centrales: uno, la política contrainsurgente que caracterizó al Estado guatemalteco por muchos años durante el prolongado conflicto armado interno, cuyos efectos represivos fueron trascendentales; dos, las políticas de ajuste estructural que se impulsaron en el país, particularmente después de la firma de la paz (Diciembre de 1996); tres, la configuración de los actores hegemónicos en la nueva etapa, que estuvo caracterizada por el desplazamiento de las fuerzas armadas, el rol dirigencial que asumieron las cúpulas empresariales de manera directa y la irrupción de un nuevo actor subyacente construido sobre la base de un capital emergente de origen mafioso; y cuatro, la desarticulación a nivel mundial de los actores clásicos ligados a los Estados modernos que ha producido la globalización, consolidando la debilidad de los ya raquíticos actores de dicho tipo (movimiento sindical, principalmente).

Pareciera entonces que el agotamiento del modelo agroexportador y el surgimiento de un nuevo modelo económico en Guatemala, plantea una oportunidad (ya casi extemporánea) que ha sido insuficientemente valorada por los actores sociales y políticos guatemaltecos, en términos de lo que podrían significar acuerdos de consenso sobre esta materia, cuya importancia nacional

es trascendental. En este marco de oportunidad incomprendida, el tema del desarrollo rural y la formulación participativa de dicha política pública (o políticas) podría haber contribuido a visibilizar lo que no se mira.

Es importante insistir en que este proceso de agotamiento inacabado y surgimiento inconcluso seguramente se verá impactado por el nuevo fenómeno de los agro combustibles, que sin duda afectará (nos parece que negativamente) a la población del área rural guatemalteca.

Ahora bien, el planteamiento central al respecto es que el quiebre estructural que produjo el agotamiento del modelo agroexportador y el surgimiento de un nuevo modelo económico tiene una implicación directa para la formulación de la política de desarrollo rural en Guatemala. Esta implicación se refiere a la necesidad de que su formulación sea de manera participativa, para aprovechar una coyuntura excepcional que posibilita incidir en la definición de un nuevo modelo económico desde el ámbito del desarrollo rural.

Sin embargo, en este contexto, el régimen político, que constituye la mediación institucional entre el Estado, el sistema de representación y la base socio económica y cultural, manifiesta una debilidad estructural que es producto, en gran parte, de los cuatro elementos mencionados en uno de los párrafos anteriores. De igual manera, los movimientos sociales sobrevivientes manifiestan una gran dispersión, lo cual les provoca debilidad y poca incidencia en la política nacional.

Lo anterior significa que la debilitación del régimen político y de los movimientos sociales es correspondiente con la existencia de poderes fácticos, que se han convertido en *Veto Players* (jugadores con capacidad de veto).

Es decir que, en la realidad concreta guatemalteca, habiendo un grave déficit de institucionalidad, se produce como principal resultado perverso la influencia descomunal que tienen esos “Veto Players”, que son básicamente dos: las cúpulas empresariales y el crimen organizado, que constituyen poderes fácticos, uno desde la legalidad y el otro desde la ilegalidad, constituido éste en poderes ocultos (que todos reconocen). El desproporcionado poder que concentran estos *veto players* resta importancia a otros poderes sociales o políticos, tales los casos de los partidos políticos y de las organizaciones sociales.

Inmersos en la realidad descrita, los procesos de diálogo y negociación, en nuestro caso los relacionados con procesos participativos de formulación de política pública, tienden a fracasar cuando se tocan los intereses más sentidos o los preconceptos más arraigados en los sectores económicos tradicionales, situación que se expresó muy claramente en el proceso participativo estudiado, específicamente en lo relacionado con el tema agrario.

Sin embargo, dadas las transformaciones sucedidas en el modelo económico y en la realidad mundial, hay condiciones para el surgimiento de nuevos actores y de lo que Garretón denomina “formas de acción colectiva que

dependen más de ejes y procesos de acción histórica que del posicionamiento estructural...⁴²⁴.

Pero en Guatemala, estos nuevos actores (particularmente el caso de los pueblos indígenas, dadas las peculiaridades nacionales) aún no se expresan con fuerza significativa, mientras que los actores tradicionales, ubicados en posicionamientos estructurales (como es el caso del movimiento campesino guatemalteco), siguen siendo los principales protagonistas, con la carga de debilidad que ostentan (visiones esquemáticas, liderazgos agotados, endeble capacidad de movilización...), manteniéndose de esa manera el desproporcional desequilibrio en la correlación de fuerzas sociales y políticas que concentra enorme poder en las cúpulas empresariales. En los mismos términos podríamos analizar la situación de los actores políticos que se expresan en una izquierda marginal, atrasada, dividida y dispersa.

El aterrizaje de nuestra investigación se ha hecho en el estudio de la experiencia concreta que se tuvo en lo que se denominó la MIDDR, primero, y después la MDPDRI. En esencia, nuestro análisis nos indica que la política de desarrollo rural durante este período fue formular la política y hacerlo de manera participativa, propósito en el cual se fracasó.

También analizamos brevemente algunos eventos paralelos que incidieron en el proceso de las Mesas y que prácticamente convirtieron esas experiencias en un proceso limitado de formulación participativa de política pública (proceso ineficaz) que nunca llegó a formular por consenso una política nacional de desarrollo rural integral. La investigación concluye explicando el escenario que al final se constituyó.

El proceso de formulación participativa de política pública con resultados limitados (proceso ineficaz) que significaron las Mesas acá investigadas (la MIDDR y la MDPDRI) no se puede desvincular de los resultados concretos que fueron “productos no pretendidos” de este proceso. Me refiero tanto a la Política Agraria, como a la Política de Desarrollo Rural Integral, que son las políticas públicas efectivamente formuladas de manera unilateral por el gobierno de Oscar Berger respecto de la materia que investigamos.

Particularmente la Política de Desarrollo Rural, que es la correspondiente directamente a nuestro objeto de estudio, aunque dista mucho de lo que hubieran pretendido las organizaciones sociales progresistas (campesinas, ONGs, academia, ambientalistas...), y, en esencia, no es producto de un consenso, su contenido no es completamente extraño a los avances logrados en el proceso participativo, con lo cual se expresa la gradación que existe en esa relación entre proceso y contenido.

En el caso de la Política Agraria, la distancia entre lo pretendido por las organizaciones sociales y lo expresado en la política gubernamental es sustancialmente grande.

⁴²⁴ Garretón, Manuel Antonio, 2004, Op. Cit. Pág. 21

Paralelamente a este proceso desarrollado en las Mesas, se produjeron en Guatemala otros dos que indiscutiblemente impactaron en él. Uno fue el llamado “Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza”, impulsado por el gobierno a través de la Vicepresidencia; y el otro fue el denominado “Plan Visión de País”, una iniciativa de origen empresarial en la cual participaron otros personajes no empresarios (lo que no modificó la hegemonía empresarial en el proyecto) y que promovió un acuerdo multipartidario alrededor de varios temas trascendentales. En ambas iniciativas se abordó el tema del Desarrollo Rural.

La importancia del “Acuerdo Nacional” sólo está referida a su incidencia coyuntural en el cierre de la Mesa (MDPDRI). Sin embargo, la importancia del Plan Visión de País (PVP) en su relación con la Mesa es significativa, ya que hubiera sido difícil imaginar la inclusión del tema del Desarrollo Rural Integral en el PVP si no hubiera existido el proceso estudiado y, lo que es más importante, la inclusión de varios de los contenidos de los consensos alcanzados en la Mesa en la Política de Desarrollo Rural Integral aprobada por los Secretarios Generales de los partidos, especialmente en lo que se denominó la Declaración Política referida al tema. En todo caso, al haber consensuado los decisores de política (los partidos) una Política Nacional de Desarrollo Rural, la MDPDRI se quedó real y formalmente sin materia.

Por consiguiente, los contenidos de los productos que en la presente investigación se han analizado (los acuerdos de las Mesas, la Declaración de cierre, el Acuerdo Político de los partidos en el marco del Plan Visión de País, las políticas formuladas desde el gabinete por el gobierno de Oscar Berger...), apuntan a un relativo acercamiento con nuestra definición normativa de lo que debe ser el desarrollo rural integral. La calificación de relativo se debe a dos razones: una, que está ausente el tema de la transformación de la estructura agraria, que sería una condición necesaria aunque insuficiente, para plantearnos el desarrollo rural integral; y dos, que prevalece como propósito estratégico del modelo económico la “articulación competitiva” a la globalización.

Se confirma, por lo tanto, con esta relatividad (tanto en lo positivo, como en lo negativo), el carácter no unívoco, ni directo, que puede tener la relación entre proceso y contenido en las políticas públicas;

Es importante señalar que la definición normativa que manejamos en el presente trabajo pretende expresar la virtuosidad de una política de desarrollo rural integral. Sin embargo, para ser más pertinente a la realidad política nacional, el análisis sobre la virtuosidad de la Política de Desarrollo Rural Integral que al final formuló unilateralmente el gobierno de Berger lo hemos hecho comparándola con los “Rumbos Estratégicos” que respecto al desarrollo rural señalan cuatro “Documentos de Referencia” (Constitución Política, Acuerdos de Paz, Agenda Nacional Compartida y Objetivos del Milenio). El resultado de este análisis comparativo también es de una importante coincidencia, respaldando la conclusión planteada en el párrafo anterior.

En todo caso, lo más concreto que se deriva de este proceso de formulación participativa con resultados limitados que hemos estudiado (proceso ineficaz) , es que a la fecha (noviembre del año 2007), la decisión final respecto al tema está en la dinámica legislativa, en manos de los partidos, quienes tienen sobre sí el peso político de todo lo acontecido, lo cual incluye, por lo menos dos cosas: el debate ya avanzado que se realizó en los Mesas de Diálogo y en el Plan Visión de País; y la persistencia de los actores interesados (tanto los empresariales, como los populares) que siguen tratando de incidir en el contenido que finalmente tenga la Ley de Desarrollo Rural que promulgue el Congreso de la República.

Finalmente, digamos que el epílogo de la revisión histórica que realizamos en nuestra investigación lo constituye la visión de desarrollo rural predominante durante el gobierno empresarial de Oscar Berger, quien, igual que sus antecesores, ha impulsado "... un modelo económico que no admite discrepancias, donde las demandas de la mundialización (ahora) neoliberal, obligan a las élites económicas criollas a adaptarse a un rol subordinado, igual que lo hicieron sus padres, sus abuelos y sus tatarabuelos. Los intereses de la mayoría de la población no están presentes en esta desenfrenada vocación de súbdito que, repitiendo la historia, aprovecha en beneficio propio los frutos de su sumisión a los determinantes externos. Por eso, la reforma educativa, el desarrollo rural, los megaproyectos y sus concesiones, la minería, etc., están articulados al propósito que condensa su propuesta programática: la vinculación "exitosa" (¿para quiénes?) a la globalización. En este marco, los diálogos con la sociedad civil sólo son para validar ese absoluto integrador: la llamada competitividad, pero entendida como la adaptación incondicional del país a los requerimientos de la globalización neoliberal en beneficio de los intereses de las élites empresariales."⁴²⁵

2. CONCLUSIONES FINALES: UN REGRESO A LOS OBJETIVOS, LAS PREGUNTAS Y LA HIPÓTESIS.

2.1. Sobre los Objetivos de la Investigación.

Objetivo 1:

Este se refiere a las relaciones entre proceso político en general (con sus instituciones, actores y relaciones entre ellos) y el proceso de formación de las políticas públicas en particular, en un régimen democrático, ubicando los factores históricos estructurales que subyacen, así como el contexto nacional e internacional prevaleciente. Todo esto de cara a las características que asumen las políticas públicas.

Al respecto, consideramos que hemos conseguido dicho objetivo, ya que hemos mostrado tanto las limitaciones como el potencial que tiene la política de las

⁴²⁵ Zapata Adrián, Columna Alternativa, en el diario Siglo XXI.

políticas pública para empujar hacia la relativa autonomización de la política y, en general del Estado y de los intereses hegemónicos en la estructura socio económica prevaleciente. También logramos mostrar la debilidad institucional que actualmente se manifiesta en el proceso político, en el proceso de formulación de las políticas y en la relación entre ambos

Objetivo 2:

Este se refiere a las posibilidades y limitaciones de los procesos participativos para la formulación de políticas públicas.

Al respecto, hemos señalado el tipo de relaciones que se dan entre proceso y contenido, al analizar la formulación participativa de las políticas públicas, haciendo ver las limitaciones que tiene la participación cuando no logra alcanzar la concertación. La esquematización de dicha relación en un cuadro sinóptico nos ha permitido explicar que ésta no es unívoca y que admite gradaciones.

Objetivo 3:

Este se refiere a concentrar la atención de la investigación en un campo específico de las políticas públicas, cual es el desarrollo rural en Guatemala, para indagar cómo, en este país, el proceso político está imbricado en una relación de doble condicionamiento con el proceso de formación de la política pública de desarrollo rural, en un contexto histórico estructural y, de esa manera, definir las posibilidades y límites de su formación (que incluye básicamente la formulación) participativa.

Al respecto, consideramos, en primer lugar, que la referencia al tema del desarrollo rural para estudiar las relaciones que anuncia la hipótesis ha sido acertada, porque esta problemática condensa tanto la complejidad de la estructura socio económica del país, como la dinámica política prevaleciente, en un contexto internacional cuyo peso es evidente al definir las opciones de desarrollo existentes y las políticas correspondientes.

Es importante aclarar en este punto, que nuestra investigación, aunque hace referencia a un ámbito específico (el desarrollo rural), conceptualmente no es un estudio de casos, sino que recurre a una materia y a un proceso que en la realidad se estaba desarrollando, lo cual permite evidenciar con mayor claridad nuestros propósitos investigativos.

Ahora bien, el carácter limitado que manifestó el proceso de formulación participativa de una política nacional de desarrollo rural, notoriamente demuestra las posibilidades reales de los mismos, en nuestro país, con sus logros y limitaciones, ya que la participación no logró avanzar hacia una verdadera concertación entre el Estado y la llamada sociedad civil.

Esos logros y limitaciones permitieron analizar la naturaleza de la relación entre proceso y contenido en las políticas públicas en Guatemala (validando así la afirmación genérica al respecto), demostrando que ésta no es unívoca, ni directa, y

que permite diferentes gradaciones, ya que una política finalmente formulada de manera unilateral por el Ejecutivo (la Política de Desarrollo Rural Integral presentada por el gobierno de Oscar Berger), buscó su legitimidad en un proceso participativo, aunque éste no haya alcanzado su propósito final (formular por consenso la política), legitimidad que se apoya no sólo en el proceso como antecedente, sino que también en la recuperación, aunque con limitaciones, de contenidos que abonan a favor de la virtuosidad de la política finalmente formulada por el gobierno.

2.2. Sobre las preguntas de la Investigación.

Pregunta 1:

¿Cómo han incidido en las políticas públicas relativas al área rural las condiciones histórico sociales prevalecientes?

Consideramos que la revisión histórica que realizamos nos permitió confirmar la continua ausencia de una política de desarrollo rural, persistiendo, a lo largo del recorrido histórico que hicimos, las acciones del Estado dirigidas a garantizar los intereses de los sectores económicos dominantes. Para este propósito fue útil mantener como referencia nuestra definición normativa sobre el desarrollo rural.

Pregunta 2:

¿Cómo ha incidido el contexto político nacional e internacional en el período que va de 1996 a 2006 en las políticas relativas a la problemática rural y agraria?

Aunque el contexto nacional e internacional posibilitó que el tema del desarrollo rural tuviera que ser abordado en los Acuerdos de Paz y que en ellos se formularan lineamientos de solución a esa problemática, no se ha logrado aún construir en el país una correlación de fuerzas que permita realizar plenamente los contenidos referidos.

Pregunta 3:

¿Cómo se relaciona la matriz histórico social existente y el proceso político contemporáneo en el proceso de formulación de las políticas relativas al área rural?

Los cambios estructurales en marcha, que se refieren al agotamiento de un viejo modelo económico (agroexportador) y al surgimiento inacabado de un nuevo modelo, presentan una peculiaridad nacional que en lugar de aprovecharse para definir participativamente uno nuevo, ha dificultado llegar a acuerdos sobre una política nacional de desarrollo rural, problema que finalmente se terminará de resolver por la reiteración de un modelo de desarrollo “hacia fuera”, en beneficio de los mismos de siempre y excluyendo también a los mismos de toda la historia. Por lo tanto, la matriz histórico social existente, hasta ahora no favorece la posibilidad

de que surjan actores relevantes que puedan modificar la correlación tradicional (histórica) de fuerzas que ha caracterizado la dinámica política nacional.

Pregunta 4:

¿Cómo se relaciona, durante el período que va de 1996 al año 2006, el proceso político (con su institucionalidad, actores y relaciones entre ellos) y el proceso de formulación de las políticas relacionadas con la problemática rural y agraria?

Hay actores que acumulan tales recursos de poder que obstaculizan lograr procesos de consenso alrededor de temas que consideran fundamentales para garantizar sus intereses particulares. Nos referimos, en este caso, básicamente a las cúpulas empresariales tradicionales y a sus intereses vinculados al agro guatemalteco. Estas cúpulas lograron hacer ineficaz el proceso participativo y, en tal sentido, hicieron fracasar la principal política relativa al desarrollo rural, impulsada, durante el gobierno de Oscar Berger, por la Vicepresidencia de la República, **que consistía en formular la política de desarrollo rural integral de mediano y largo plazo de manera participativa.**

Es importante acá señalar que, aunque el tema agrario no afecta los intereses de todos los sectores económicos dominantes, provoca una convergencia extraordinaria, debido a prejuicios ideológicos que excitan en su imaginario colectivo la necesidad de cerrar filas ante cualquier supuesta vulnerabilidad que pudiera ocurrirle a la legitimidad que adjudican al tema de la propiedad privada, entendida en términos absolutos. En esta interpretación ideológica también pesa la visión de desarrollo basada casi exclusivamente en las exportaciones (desarrollo “hacia fuera”), la cual ha prevalecido históricamente en su imaginario.

Esta interpretación prejuiciada tiene como contrapartida cierta sobrevaloración que mantienen las organizaciones campesinas respecto de la importancia del elemento agrario para el desarrollo nacional.

Pregunta 5:

¿Cómo se configuran y desconfiguran diversos escenarios de esa relación en referencia a la formulación participativa de la política de desarrollo rural?

Los auges y declives que se dieron constantemente en el proceso participativo de formulación de la política de desarrollo rural integral, así como los escenarios paralelos que se fueron produciendo, claramente demuestran la concentración de recursos de poder en los sectores económicos tradicionales, que les permite limitar, o impulsar, iniciativas que afectan los escenarios supuestamente participativos donde se pretende formular política pública.

Fue así como las cúpulas empresariales demostraron capacidad de hacer abortar el proceso participativo que se desarrollaba en la Mesa (MDPDR), cuando decidieron retirarse de ella y presionar al gobierno para que defendiera sus

intereses en su ausencia. Asimismo demostraron su capacidad para convocar a los partidos y provocar entre ellos un acuerdo en la materia en un corto período de tiempo (que fue lo sucedido en el Plan Visión de País).

Esta realidad, sin embargo, no anula la posibilidad de incidencia que tienen esos procesos participativos para impactar, aunque sea con limitaciones substanciales, en las políticas públicas, para que las mismas tengan un cierto contenido progresista y, por lo tanto, un cierto grado de virtuosidad. Tienen, además, como producto agregado, la creación de un nuevo piso político y de contenido para la continuación del debate sobre la materia. Impactan, pues, de alguna manera, limitada y gradual, las condiciones estructurales.

2.3. Sobre la comprobación de la Hipótesis.

Nuestra Hipótesis fue la siguiente:

Los intereses dominantes existentes en Guatemala, durante el período de 1996 al año 2006 respecto a la problemática del área rural y que se explican principalmente a partir de la matriz histórico social prevaleciente, se manifiestan en el contenido y características de las políticas públicas respectivas. Esto acontece a través de las relaciones que se establecen entre el proceso político (con su institucionalidad, actores y capacidades de concertación entre ellos) y el proceso de formación de dicha políticas, en correspondencia con el contexto nacional e internacional prevaleciente. Esta relación dialéctica entre las condiciones estructurales y la dinámica política posibilita que la segunda impacte, hasta cierto punto, en la modificación paulatina de las primeras.

Consideramos nuestro Hipótesis **PROBADA**, por las siguientes razones:

Desde la firma de los acuerdos de paz, hasta septiembre del año 2006⁴²⁶ (período estudiado en la presente investigación), ha habido ausencia de una política de desarrollo rural integral. Esta ausencia es correspondiente con el proceso histórico examinado, con la realidad estructural prevaleciente y con los intereses de los sectores tradicionales de poder que no están interesados en transformaciones estructurales en el agro. Es pertinente recordar que la ausencia de política es, en sí misma, una política, porque la omisión es una decisión consciente e intencional.

Como lo hemos reiterado, la comprensión que manifiestan los sectores dominantes sobre el desarrollo rural es una que lo enmarca en la inserción en la globalización, favoreciendo como sujetos de dicha visión estratégica a los actores con capacidades reales o potenciales de beneficiarse de esa inserción, insistiendo en la constante histórica de que son los sectores relacionados con las

⁴²⁶ Es la fecha que tiene la publicación de la “*Política de Desarrollo Rural Integral*” del gobierno de Oscar Berger, se cierra la MIDPDR y es contemporánea con el acuerdo interpartidario sobre Desarrollo Rural que se produce en el marco del Plan Visión de País.

exportaciones los privilegiados, sin aceptar que sus beneficios no están suficientemente conectados a los otros sectores de la economía nacional.

Esta visión cobra relevancia contemporánea con el auge que plantea el tema de los agrocombustibles y las potencialidades del país para involucrarse en ello, con el previsible y consabido beneficio de los sectores económicos tradicionales vinculados al agro.

En términos de sujetos no tradicionales que puedan tener la capacidad real o potencial de insertarse en la mundialización, podría haber un importante sector empresarial pequeño y mediano que está involucrado en los llamados “Grupos Gestores”, cuya expansión a nivel nacional no ha sucedido. También hay otros segmentos empresariales medianos y pequeños, no tradicionales, que pueden beneficiarse, como podría ser el caso de AGER (organización de pequeños empresarios rurales) que participó en el proceso estudiado.

Sin embargo, esta virtud no compensa la debilidad que se deriva de dejar fuera de la “estrategia de desarrollo” a la economía campesina indígena, segmento donde se sitúa una altísimo porcentaje de la población rural, secularmente excluida.

También es importante analizar que la sobredeterminación que hemos adjudicado a la globalización neoliberal imperante actúa en un doble y contradictorio sentido. Por una parte apuntala la visión del “desarrollo hacia fuera” (¿cuál desarrollo?); pero, por la otra, dados los actuales planteamientos y estrategias de las Instituciones Financiera Internacionales, éstos impactan el proceso político y el proceso de formulación de las políticas, poniendo en primer plano la importancia de lo que se ha denominado “la política de las políticas públicas”, con lo cual se fortalecen las posibilidades que tiene la política de jugar un rol más autónomo (o menos dependiente) de los intereses prevalecientes en las actuales condiciones estructurales. Estas corrientes de pensamiento han germinado en la gelatinosa arena de la faceta social y político institucional de los organismos financieros internacionales (el BID, por ejemplo).

En síntesis:

Debe reconocerse que la política pública de desarrollo rural integral finalmente formulada (aunque incipientemente implementada) por el gobierno de Oscar Berger, justo en las postrimerías del período estudiado, fue impactada en su contenido por el proceso participativo, aunque éste haya sido limitado en su objetivo final (tener como producto una política nacional de desarrollo rural formulada por consenso), ya que la participación no logró trascender hacia una verdadera concertación entre los actores.

Por consiguiente, los intereses dominantes durante el período investigado (1996-2006), que son expresión de una continuidad histórica, limitaron el logro pleno del proceso participativo (formular por consenso una política nacional de desarrollo rural integral), y evitaron que se formulara una política que estuviera dirigida a transformar la estructura agraria prevaleciente, sin lo cual el desarrollo

rural integral no puede ser alcanzado. Fracasó así la política del gobierno de Oscar Berger hacia la problemática de desarrollo rural, que consistía básicamente en formular la política pública de manera participativa y concertada, lo cual, una vez más, fue resultado de la incidencia de los intereses de los dominantes sectores económicos tradicionales.

Sin embargo, y a pesar ello, dicho proceso participativo incidió en que la política finalmente formulada de manera unilateral por el gobierno de Oscar Berger tuviera cierto contenido progresista, aunque no pretenda modificar directamente las condiciones estructurales prevalecientes. Crea, además, un nuevo piso para la discusión de la materia. Lo anterior significa que la política abre la posibilidad de afectar, gradual y con limitaciones, las condiciones estructurales.

Se manifiesta, por lo tanto, una clara relación entre, por una parte, los intereses dominantes en Guatemala en el período estudiado, que sustancialmente son los correspondientes a la realidad estructural e histórica prevaleciente en el país; y, por la otra, el contenido y características de las políticas públicas referidas al desarrollo rural, que durante este período, y de manera más explícita durante el gobierno de Oscar Berger, la política fue, como hemos afirmado en los párrafos anteriores, básicamente formular de manera participativa una política pública nacional de desarrollo rural integral.

Esta realidad se estudió a partir de la relación existente entre el proceso político (con su institucionalidad, actores y capacidades de concertación entre ellos) y el proceso de formulación de dicha política. Y aunque al final los intereses de los sectores tradicionales de poder hicieron abortar el proceso participativo, convirtiéndolo en ineficaz para lograr llegar a verdaderas concertaciones y formular por consenso la política pública respectiva, la dinámica política logró impactar en la materia. Primero, porque el tema no pudo ser ya más ignorado; y, segundo, porque en la política pública finalmente formulada unilateralmente por el Ejecutivo (la política de Desarrollo Rural Integral), están presentes importantes elementos correspondientes a los avances que se dieron en el proceso participativo que hemos investigado. La política demuestra así sus posibilidades y limitaciones para “socavar” paulatinamente la estructura. Y todo este proceso tiene un contexto internacional que contribuyó sustancialmente a que el mismo se desarrollara, a partir de la reunión del Grupo Consultivo realizada en Washington a la que hicimos referencia oportunamente y que dio origen a las Mesas, donde por varios años se intentó formular por consenso la política nacional de desarrollo rural.