

CAPÍTULO III

EL COMPLEJO CAMINO HACIA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL EN LA POS GUERRA

1. EL MODELO ECONÓMICO PREDOMINANTE Y SU CRISIS CONTEMPORÁNEA.

El desarrollo de este numeral nos remite a contenidos que ya hemos abordado en apartados anteriores de la presente Tesis, los cuales referiremos brevemente para luego argumentar en relación a nuestra visión sobre el modelo económico que ha predominado en el país por mas de un siglo y su actual crisis, cuyo desenlace final aun está en marcha. Sin esta referencia al modelo económico consideramos que no es posible abordar el tema del desarrollo rural integral.

1.1. La larga vida del modelo agroexportador

El modelo agroexportador tuvo en Guatemala una larga vida, con un intervalo de intento de ruptura del régimen que le era correspondiente y con otro de impulso de actividades productivas esencialmente funcionales a la actividad económica predominante pero que tampoco logró consolidarse.

El intento de ruptura fue el proceso revolucionario ocurrido de 1944 a 1954, donde la esfera política jugó el papel determinante, especialmente la ejercida desde el Estado. Durante ese período no hubo una actividad productiva distinta a la correspondiente al modelo económico predominante (agroexportador), aunque si se planteó la posibilidad de la modernización capitalista del país.

Si embargo, la Reforma Agraria, en los términos planteados por el Decreto 900 (Ley de Reforma Agraria del gobierno de Jacobo Arbenz Guzmán), tiene una persistencia perversa en el imaginario social actual, de dos maneras. Desde la perspectiva de la tradición de lucha campesina se ve como una tarea que se frustró y que sigue pendiente, con un nivel de expectativa que está más relacionado con esa referencia histórica que con las posibilidades reales de lograr desarrollo por dicha vía. Y desde la perspectiva empresarial, sigue manifestándose en los términos propios de la guerra fría, como el intento de atentar contra la propiedad privada, atribuyéndole un significado fantasmal que provoca “pánico ideológico”.

El término “reforma agraria”, por lo tanto, tiene una connotación estereotipada que provoca polarización social, política e ideológica al respecto. Para los sectores empresariales, el pasado arbenzista está presente en la reforma agraria del gobierno revolucionario, cuyo contenido capitalista fue sustituido en su imaginario por el fantasma del comunismo. Pero para los campesinos también está presente un recuerdo que reivindica la realización de la inconclusa reforma

agraria, posiblemente sobredimensionando las posibilidades de la tierra en un proyecto integral de desarrollo nacional.

En el segundo caso (la industrialización por sustitución de importaciones), el impulso raquítico de una industrialización por sustitución de importaciones (sin punto comparativo con la estructura productiva prevaleciente en el norte y sur latinoamericano), en el marco de la influencia cepalina, no podía romper con el modelo agroexportador porque era funcional al mismo.

Las principales razones de esta funcionalidad son las siguientes: 1. El principal espacio de acumulación siguió siendo el mismo (la agroexportación), igual que la principal fuente de divisas; 2. El régimen político no se modificó; 3. A nivel de base social, el incremento de clase media no fue significativo, por cuanto la ampliación del mercado necesario para la estrategia de sustitución de importaciones se logró sumando los magros mercados nacionales de la región, evitando así reformas estructurales de orden redistributivo que impulsaran la incorporación de nuevos y amplios sectores al mercado interno de cada país y de la región en su conjunto, opción que necesariamente hubiera tenido que pasar por la reforma agraria, alternativa que estaba satanizada en Guatemala desde el derrocamiento de Arbenz; y 4. La relación con los Estados Unidos tampoco se modificó pues sus objeciones iniciales desaparecieron rápidamente cuando se definieron el tipo de industrialización que se impulsaría y el papel de las transnacionales en ella.

1.2. El agotamiento del modelo

Partimos de asumir la tesis de Segovia (2005), cuando afirma que "...a lo largo de los últimos 25 años, Centroamérica registró un importante proceso de quiebre estructural que por una parte ocasionó el colapso definitivo del modelo agroexportador tradicional y por otra coadyuvó al surgimiento de un nuevo modelo económico, el cual más allá de sus fortalezas y debilidades, está incidiendo de manera determinante en la vida económica, social, política y cultural de la región"²⁶⁸, precisando que el nuevo modelo económico asume por lo menos tres modalidades en la región centroamericana (Costa Rica, El Salvador y Guatemala – con Honduras y Nicaragua-) y que la "cuestión agraria" sigue teniendo una importancia en la región, tanto en términos económicos, como sociales, políticos, culturales y ambientales, aunque también precisa que el rol que juega esa cuestión agraria en el nuevo modelo económico es distinto al que le correspondió durante el modelo agroexportador.

Tal como lo platea Segovia (2005)²⁶⁹, en Centroamérica hubo un quiebre estructural que definió el fin del modelo agroexportador tradicional, a partir de que dicho sector dejó de ser el principal generador de excedente económico y el principal generador de divisas. El autor afirma que "Eso es así debido a que por una parte las nuevas fuentes de divisas desplazaron al sector agroexportador como el principal generador de divisas y de excedente económico y por tanto como

²⁶⁸ Segovia, Alex, 2005, "*Centroamérica después del café: el fin del modelo agroexportador tradicional y el surgimiento de un nuevo modelo económico*". "Este trabajo forma parte de una investigación de largo alcance actualmente en marcha. En este sentido, los hallazgos del trabajo deben ser considerados como preliminares". (Documento en Borrador). Pág. 21.

²⁶⁹ Ibid

la principal fuente de acumulación de capital...”²⁷⁰ y argumenta que las remesas familiares constituyen actualmente la principal fuente de divisas de ambos países, individualmente consideradas, ocupando el segundo lugar la maquila en El Salvador y el turismo en Guatemala.

Más precisamente, para el caso guatemalteco, la evolución de la importancia de dicho rubro ha sido sorprendente, particularmente en el último quinquenio, cuyo comportamiento se expresa en la siguiente tabla. Guatemala es el cuarto destino de las remesas provenientes de Estados Unidos para América Latina, atrás de México, Brasil y Colombia. En El Salvador, que solía ser el país centroamericano que más remesas recibía, obtuvo por dicho rubro 2,548 dólares estadounidenses en el año 2004²⁷¹.

Evolución de las remesas familiares por año (en millones de dólares)²⁷²

Tabla 4. Evolución de las remes familiares

Año	Miles de Dólares
2002	1,579.30
2003	2,106.50
2004	2,550.60
2005	2,992.80
2006	3,609.80

Tomando como base enero del 2007, las remesas ingresadas ascendieron a 287.1 millones de dólares estadounidenses en ese mes, 38.2 millones más que en enero del año anterior (2006), cuando habían ingresado 248.9 millones. Comparando el último año (2006) con el inmediato anterior (2005), las remesas subieron un 20.6%. O sea que, tal como lo reporta el diario citado, “De mantenerse el mismo comportamiento, en 2007 podrían alcanzar los US\$ 4 mil 331 millones, aproximadamente. Esta fuente de ingresos representa cerca del 10.2% del PIB”²⁷³. El mismo diario, dándole seguimiento a este fenómeno reportó posteriormente²⁷⁴ que la tendencia al alza se mantenía, pero estimaba en 4,241.5 millones de dólares los ingresos por remesas para dicho año, refiriendo que tal suma significaría el 11% del PIB.

La maquila también ha tenido un comportamiento explosivo en Guatemala (principalmente en textiles), pues de aportar 88.5 millones de dólares al ingreso de divisas en el período 1990-1994, pasó a aportar 383.6 millones en el período 2000-

²⁷⁰ Ibid

²⁷¹ Para los años 2000 a 2002, la información se tomó de una exposición en power point realizada por Asies, en julio de 2003, con el nombre “Análisis de Coyuntura y perspectivas –elementos a considerar en la planificación-“, Guatemala 2003. Y para el año 2004, se tomó del diario “El Periódico”, de fecha 30 de marzo de 2005, Pág. 12, Guatemala.

²⁷² Prensa Libre, 2007, teniendo como fuente el Banco de Guatemala, 09 de Febrero de 2007, Pág. 19

²⁷³ Ibid

²⁷⁴ Prensa Libre, teniendo como fuente el Banco de Guatemala, de Octubre de , Pág. 21.

2003. Comparado con el aporte del café, éste, en el mismo período, apenas pasó de 294.4 a 357.8 millones de dólares²⁷⁵.

1.3. La persistencia de la conflictividad agraria y el agotamiento del modelo agroexportador

Comencemos por subrayar que en el presente inciso esperamos dejar claras las determinaciones estructurales de las políticas relativas a los territorios rurales, más allá de las dinámicas que puedan darse entre el proceso política y el proceso de formación de las políticas.

El tema de la estructura agraria sigue presente en Guatemala, ya que la historia de concentración de la tierra persiste, para lo cual podemos comparar lo datos de los dos últimos censos agropecuarios, que se expresan en las siguientes tablas²⁷⁶, las cuales podrían tener algunas diferencias no significativas, que relacionan también número de fincas y superficie de las mismas²⁷⁷.

Tabla 5. Número de Fincas agropecuarias

Año 1979	531,623
Año 2003	830,684
Diferencia	+ 299,061 = + 56%

Tabla 6. Superficie de la totalidad de las fincas (en manzanas)

Año 1979	5,875,317
Año 2003	5,315,838
Diferencia	- 559,479 = - 9.5%

Tabla 7. Tamaño Promedio de las fincas (en manzanas)

Año 1979	11.1
Año 2003	6.4
Diferencia	- 4.7 = - 42.34%

²⁷⁵ Segovia, Alex., 2005, Op. Cit. Pág. 8

²⁷⁶ Elaboración propia con información del IV Censo Nacional Agropecuario.

²⁷⁷ Las superficies están mencionadas en manzanas (mz) y Caballerías (Cab). Una manzana = 7,000 metros cuadrados y una caballería = a 45 Hectáreas.

Tabla 8. Relación entre número de fincas y superficie (en porcentajes)

Tamaño de las fincas	Año	Número de fincas	Superficie	Tamaño de las fincas	Año	Número de fincas	Superficie
Menos de una manzana	1979	31.4%	1.3%				
	2003	45.2%	3.2%				
	Diferencia	+43.9%	+146%				
De una manzana a menos de una Caballerías	1979	66%	34.1%	De una mz a menos de 10 mz	1979	56.7%	15.1%
	2003	52.9%	40.3%		2003	46.5%	18.7%
	Diferencia	-19.8%	+18%	Diferencia	-18%	+23.8%	
				De 10 mz a menos de una Caballerías	1979	9.3%	19%
					2003	6.1%	21.6%
			Diferencia	-34.4%	+13.68%		
De una y más Caballerías	1979	2.6%	64.6%				
	2003	1.9%	56.6%				
	Diferencia	-26.9%	-12.38%				

Para ampliar en la anterior elaboración, me permito también copiar un cuadro que analiza los resultados de los últimos censos, elaborado por la Secretaría de Asuntos Agrarios en un documento titulado "Estrategia de la Subsecretaría de Política Agraria", publicado en enero del año 2006, al que hemos puesto negritas en algunos números que nos interesa resaltar y agregado con subrayados alguna cifras que suman el total de las fincas multifamiliares (medianas y grandes), tanto en el apartado de cantidad de las mismas, como de su extensión.

Tabla 9: Relación entre número de fincas y superficie

Tamaño	Número de fincas (%)				Superficie (%)			
	1950	1964	1979	2003	1950	1964	1979	2003
Microfincas (md* 1 manzanas)	21.30	20.03	32.93	45.20	0.80	0.95	1.40	3.20
Subfamiliares (de 1 a md 10 mz)	67.05	67.40	54.36	46.80	13.13	17.66	14.70	18.60
Familiares (de 10 a md 64 mz)	9.48	10.46	9.92	6.10	13.30	18.85	18.40	21.60
Multifamiliares medianas (de 64 mz a md 1280 mz = 20 Cab)	2.02	2.02	2.69	1.90	32.00	36.56	42.70	44.30
Multifamiliares grandes (de 20 Caballerías y mayores)	0.15	0.09	0.10	1.90	40.80	25.99	22.80	12.30
	2.17			1.90	72.80			56.60
Total	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

Interpretación del cuadro anterior:

La estructura agraria no se modifica sustancialmente pues, sumadas las fincas multifamiliares medianas y grandes, en porcentaje se mantienen casi igual (de 2.17% en 1950 a 1.9% en el 2003), y en extensión siguen acaparando más de la mitad de la superficie total (pasó del 72.84% en 1950 al 56.6% en el 2003).

Con el notorio incremento sustancial de los microfincas, ocurre un proceso de minifundización: el número de microfincas (m.d 1 manzana) aumentó en el período 1950-2003, del 21% al 45%, por lo que la superficie total de dichas fincas aumentó de 0.8% a 3.2% en el mismo período. “ *La tendencia del incremento del número de fincas sin un aumento proporcional de su superficie, es otra de las evidencias de la atomización cada vez mayor de la propiedad agropecuaria creándose una realidad minifundista incapaz de producir a niveles que permitan la subsistencia de las familias que los habitan*”²⁷⁸

La disminución de la extensión ocupada por las fincas multifamiliares grandes, alimentó principalmente el tamaño de las fincas multifamiliares medianas. Sin embargo, existe la posibilidad de que los cambios jurídico registrales no reflejen necesariamente cambios reales en la propiedad.

²⁷⁸ Secretaría de Asuntos Agrarios, 2006, “Estrategia de la Subsecretaría de Política Agraria”, Guatemala, pág.14

En términos sintéticos, el coeficiente de Gini de la distribución de la superficie de fincas apenas se modificó entre el año 1979 y el 2003, habiendo pasado de 0.824 a 0.786²⁷⁹.

Ahora bien, más allá de los análisis que se deriven de las tablas anteriores, otro elemento a considerar al examinar la estructura agraria guatemalteca es que la frontera agrícola aún persiste, aunque en muy cercano proceso de agotamiento.

Con relación a la actividad productiva agrícola, a nivel de las exportaciones agropecuarias²⁸⁰, entre 1979 y 1999 el monto exportado pasó de 921 millones a 1431 millones de dólares. Como se ve, no es despreciable la importancia de las exportaciones de los productos agrícolas y primarios industrializados basados en recursos naturales. En Guatemala, el 69.6% de las exportaciones son agrícolas. El debilitamiento del peso de la actividad agropecuaria en el PIB sólo disminuyó de un 25.6% en el año 1986 a un 23.3% en el año 1998²⁸¹.

Sin embargo, el balance comercial agropecuario claramente refleja la pérdida de peso relativo del agro en la economía ya que pasó de un superávit de 780 millones de dólares en 1979, a 488 en el 2001. Para resaltar la importancia de este dato comparémoslo con El Salvador donde esta pérdida es mucho más ostensible, pues pasó de 609 (superávit) a un saldo negativo de 306 millones en el mismo período.

Ni el proclamado cultivo de los llamados productos no tradicionales logró impactar significativa en la región. En el caso de Guatemala (que fue de los más importantes en Centroamérica), su importancia durante la década anterior fue de más a menos, tal como se demuestra en el siguiente cuadro comparativo²⁸²

Tabla 10. Evolución de las exportaciones no tradicionales (en la página siguiente)

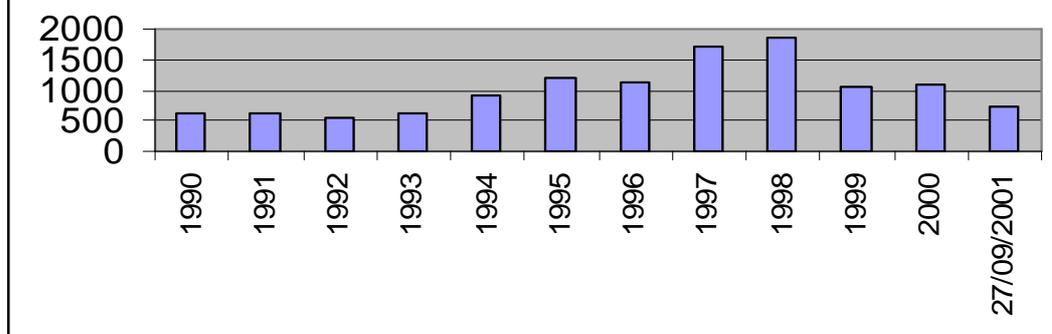
²⁷⁹ PNUD, 2004, “*Desarrollo Humano y Ruralidad. Compendio estadístico 2004*”, Guatemala, diciembre de 2004. Pág. 16.

²⁸⁰ Baurmeister, Eduardo, s/d, “Desafíos del Desarrollo Social en Centroamérica, Capítulo III, “Transformaciones Agrarias en América Central a fines del Siglo XX”, Pág. 113,

²⁸¹ PNUD, 1999, “Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano. Edición 1999”, Pág. 142.

²⁸² Cámara del Agro y Consejo Empresarial, 2003, “*Propuesta de Desarrollo Rural*”.

EXPORTACION DE PRODUCTOS NO TRADICIONALES 1990-2001



En el año 2006, según declaraciones de Fanny Estrada, alta dirigente de Agexpront (ahora denominada Agexport, sin la “n”, precisamente por lo limitado de la calificación de “no tradicionales”), Guatemala diversificó sus exportaciones, pero de la siguiente manera: “El 26 por ciento fueron exportaciones de vestuario y textiles, 32 por ciento de manufacturas, 10 por ciento vegetales, flores, frutas y plantas, 10 por ciento café en oro, 7 por ciento azúcar, 4 por ciento petróleo, 4 por ciento banano y 7 por ciento restante con otros productos como cardamomo, camarones, muebles, minerales, entre otros”²⁸³. Cuando se mencionan el vestuario, los textiles y las manufacturas, se está haciendo referencia, en gran medida, a las maquilas de la menor calificación de mano de obra.

Con relación a la PEA vinculada al empleo agrícola, ésta ha disminuido²⁸⁴. Entre 1980 y el año 2000, este porcentaje se redujo del 54% al 38% en Guatemala. El descenso es significativo, de un 30%, aunque, de nuevo, comparativamente con El Salvador, resalta la diferencia, ya que durante ese mismo lapso en dicho país el porcentaje disminuyó en un 52%.

De acuerdo al último censo nacional de población (XI) (2002), el total de la población económicamente activa ascendía a 3,463,397, de los cuales 1,457,103 se dedicaban a la agricultura, caza, selvicultura y pesca²⁸⁵.

Segovia (2004), argumenta a favor de la tesis del agotamiento del modelo agroexportador haciendo mención de los cambios estructurales ocurridos en el país, particularmente de “La reestructuración sectorial del PIB a favor de los sectores terciarios y secundarios (industria maquiladora) y el consecuente

²⁸³ Prensa Libre, 22/01/2007, Pág. 22. Negocios.

²⁸⁴ Baumeister, s/d, Op. Cit. Pág. 118

²⁸⁵ INE, 2003, “Características de la Población de los locales de habitación censados”, Censos 2002: XI de Población y VI de Habitación. Guatemala, , pág. 123.

debilitamiento del rol de la agricultura tradicional en el proceso de crecimiento económico”²⁸⁶

1.4. La difícil irrupción del nuevo modelo económico

Nos parece importante superar la resistencia a la que hace referencia Segovia (2005) respecto de aceptar el fin del modelo agroexportador en la región, pero asumiendo la diferencia que implica este agotamiento en el caso guatemalteco, en comparación con El Salvador y Costa Rica, diferencia que se manifiesta en un proceso inacabado de agotamiento del modelo anterior y de cierta indefinición en relación al surgimiento del nuevo modelo económico. En todo caso, el agotamiento del modelo agroexportador, que en el norte y sur del continente es historia remota, es un tema que tiene vigencia en la región centroamericana y, particularmente en Guatemala, constituye un proceso aún sin concluir.²⁸⁷

Dicha situación explica por qué en Guatemala, las élites agrarias “... no se han debilitado tanto como en El Salvador...”²⁸⁸.

A nuestro juicio, el rezago que existe en Guatemala en la completa definición del nuevo modelo resulta, en gran medida, por una incapacidad empresarial para ponerse de acuerdo, pese a la prácticamente inexistencia de una oposición política, a que hay un movimiento social con limitada capacidad movilizadora y a un predominio del sector empresarial en el gobierno actual, el cual según todo indica no se modificará en el próximo, sea quien fuere el triunfador en las elecciones del 4 de noviembre (2007). Esto, hipotéticamente, podría significar una ventaja para los intereses vinculados al agro (y aunque difícil, eventualmente también para los intereses nacionales), por cuanto podría darse un acuerdo en torno al modelo para que fuera mucho más incluyente, en términos económico productivos (es decir, no permitiendo la hegemonía de los sectores financieros en los términos que está dada en El Salvador, sino que incluyendo otras actividades productivas de manera significativa, como la agrícola); y también para que esta mayor inclusión se diera en términos sociales (que incorpore a pequeñas y medianas unidades productivas del área rural y, especialmente, a la economía campesina indígena, en este caso no para perpetuar el autoconsumo, sino que para empujar su tránsito hacia su conversión en excedentaria).

En Guatemala, el tema agrario está presente, debido a las características que ha tenido, tanto el agotamiento del modelo agroexportador como el

²⁸⁶ Segovia, Alex, 2004, “*Modernización Empresarial en Guatemala: ¿cambio real o nuevo discurso?*”, F&G Editores, 1ª. Edición, Pág. 16.

²⁸⁷ Para tener un punto comparativo que nos permita explicar mejor la indefinición aún prevaleciente sobre el nuevo modelo económico en Guatemala, pongamos, otra vez, como parámetro el caso salvadoreño, donde ya está clara esa definición, la cual ha implicado la desagrarización, la desaparición del movimiento campesino como un actor importante y la conversión de El Salvador en un país con una economía de servicios, de subordinación total a los Estados Unidos y de predominio del capital financiero. En este país, el empresariado ha logrado hegemonizar en el Estado (particularmente el capital financiero) y, aunque existe una oposición política articulada y fuerte (el FMLN), no ha habido obstáculos que impidan tal hegemonía. Tampoco ha habido alternancia en el poder y Arena cómodamente se ha repetido por cuarta ocasión en el Ejecutivo.

²⁸⁸ Segovia, Alex, 2004, Op. Cit. Pág. 31

surgimiento del nuevo modelo, así como por la conflictividad agraria que aún persiste y que se manifiesta en la cantidad de fincas ocupadas por campesinos sin tierra y por las movilizaciones que, con limitaciones, las organizaciones campesinas han sido capaces de impulsar a nivel nacional.

El sector empresarial agrupado en la Cámara del Agro, en su propuesta sobre Desarrollo Rural, ha afirmado que “La Cámara del Agro reconoce que la agricultura es y seguirá siendo en el corto mediano y largo plazo, la mejor opción para la reducción de la pobreza y el Desarrollo Rural de Guatemala, pero también reconoce que deben generarse otras opciones de desarrollo que puedan crear más fuentes de empleo en el área rural”²⁸⁹. Oficialmente el CACIF, máxima instancia empresarial del país, comparte esta posición.

Otro actor importante en este campo, el movimiento campesino agrupado en la CNOC (Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas), reivindica la importancia del tema agrario en el desarrollo rural, al afirmar en su propuesta que “La base fundamental de la propuesta de Desarrollo Rural es la Reforma Agraria Integral..... A la par de la Reforma Agraria Integral, es indispensable impulsar un desarrollo alternativo de la agricultura ... así como también el desarrollo de una política de la preservación del medio ambiente....”, agregando que “En Guatemala uno de los problemas estructurales más graves es la distribución desigual de la tierra, causa por la cual se desencadenó el conflicto armado interno durante más de 36 años. El sistema agrario es de carácter excluyente para gran parte de la población guatemalteca, ya que no se ha modificado durante siglos. Por ello no es extraño el gran porcentaje de pobreza y pobreza extrema a nivel nacional, situación, que sólo se puede cambiar a través de una Reforma Agraria Integral”²⁹⁰.

Las citas anteriores pretenden argumentar la importancia que tiene el tema agrario en la definición del nuevo modelo económico, particularmente si tomamos en cuenta la relevancia que debería tener el desarrollo rural para la definición del mismo.

Pero en todo caso, el proceso de definición del nuevo modelo ya va y, con el proceso de implementación del TLC CAFTA, se consolidará en su contenido y direccionalidad.

Segovia señala los elementos sobre los que yace el nuevo modelo económico actualmente, diciendo que “... el NME centroamericano descansa hasta hoy en al menos tres pilares fundamentales que lo diferencian tanto del modelo agroexportador tradicional, como del NME imperante en el resto de América Latina: la nueva inserción internacional basada en una nueva integración con Estados Unidos a través de las migraciones y las exportaciones de maquila, la estabilidad financiera y cambiaria ; y el mercado regional (llevándose a cabo “por los sectores empresariales transnacionalizados de la región, para quienes es el mercado regional y no el nacional su espacio natural de acumulación)”²⁹¹ .

²⁸⁹ Cámara del Agro y Consejo Empresarial, 2003, Op. Cit.

²⁹⁰ CNOC, 2002, “*Propuesta de Desarrollo Rural*”, Guatemala.

²⁹¹ Segovia, Alex, 2004, Op. Cit.

Es evidente entonces que esta situación de crisis del modelo tradicional y de surgimiento de uno nuevo se relaciona directamente con los efectos de la globalización sobre las realidades nacionales, tal como lo expresa Garretón (2004) cuando afirma que "...los efectos de la globalización económica y la respuesta a ella han producido presiones en la región por un cambio drástico en el modelo de desarrollo concebido en un sentido específicamente económico más que de manera holística"²⁹².

Sin embargo, una variable no incluida en este análisis por su reciente irrupción en el debate, es el de los agrocombustibles, el cual constituye un elemento más de la mundialización que afecta sustancialmente la definición de las características del nuevo modelo económico, así como las posibilidades y rumbos de un proceso de desarrollo rural en países como el nuestro.

1.5. La oportunidad que se presenta ante un proceso inacabado.

Pareciera que el agotamiento del modelo agroexportador y el surgimiento de un nuevo modelo económico en Guatemala plantea una oportunidad (ya casi agotada) que ha sido, por lo menos, 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 (o políticas) podría haber contribuido a visibilizar lo que no se mira.

El planteamiento central al respecto (que pareciera extemporáneo) 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.

2. HACIA UN NUEVO VÍNCULO ENTRE POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD

2.1. La dinámica contemporánea de la matriz social.

Siguiendo a Garretón (2002), en la explicación de la nueva matriz que se está conformando en América Latina, él ubica tres grandes tendencias, que denomina: la que responde al neoliberalismo, la impulsada desde la sociedad civil y la institucionalista. A las dos primeras las ubica como polarizadas y, al respecto, refiere que "Entre estos dos polos contradictorios, pero que en conjunto tienden a debilitar desde ángulos distintos la legitimidad del Estado y de la política, en un

²⁹² Garretón, Manuel Antonio (compilador) y otros, 2004, "*América Latina en el siglo XXI. Hacia una nueva matriz sociopolítica*", Editorial LOM, 1ª. Edición, Pág. 71.

caso por considerarlos innecesarios e ineficientes, en el otro por ser elitistas y cupulares y no dar cuenta de las nuevas demandas y campos de acción sociales, se halla la visión más institucionalista del refuerzo del papel del Estado y de la democracia representativa, para evitar la destrucción de la sociedad por el mercado, los poderes fácticos o el particularismo de las reivindicaciones identitarias y corporativas.²⁹³

El planteamiento central del autor citado, en el cual basamos parcialmente nuestro análisis sobre la relación entre política, economía y sociedad, es que en lo relativo a la matriz constituyente y configurativa de actores-sujetos sociales²⁹⁴ "... estamos frente a otras formas de acción colectiva que dependen más de ejes y procesos de acción histórica que del posicionamiento estructural..."²⁹⁵. Sin embargo, 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 los sectores empresariales. En los mismos términos podríamos analizar la situación de los actores políticos que representan una izquierda marginal, dividida y dispersa.

2.2. Cambios y transformaciones en el mapa de actores.

La primera consideración que es necesario hacer es la calidad de actor que se tiene en las políticas públicas, para lo cual es importante recordar lo que se dijo en el punto 2.2.2. del Marco Teórico de la presente Tesis (Repetto 2002), relativo a las perspectivas desde las cuales debe analizarse el papel de los actores, una de las cuales le da identidad (intereses, ideologías...) y la otra es la que le otorga recursos estratégicos, es decir recursos de poder.

En esta orientación analítica, pero vinculándola a una visión histórica estructural, en lo que respecta a la realidad guatemalteca, parece haber una confluencia involuntaria (por llamarla de alguna manera) entre, por una parte, el neoliberalismo que debilita al Estado y la política en su deificación del mercado y, por la otra, la visión crítica desarrollada desde la sociedad civil, que apela a su reforzamiento (de ella misma), a su "empoderamiento" como anglicistamente se denomina, para "incidir" en el Estado. En ambas opciones, hay una

²⁹³ Garretón, Manuel Antonio, 2002, "*La transformación de la acción colectiva en América Latina*", en Revista de la CEPAL 76, Pág. 14.

²⁹⁴ En palabras del citado autor, por matriz constituyente de actores sociales hacemos referencia a la relación entre Estado, representación, régimen y base socioeconómica y cultural; y por matriz configurativa de actores sociales hace referencia a la posición de éstos en las que el autor denomina dimensiones (o niveles) y esferas (o ámbitos). Por lo tanto, la matriz configurativa es el marco de ubicación de los actores y la constitutiva es la que condiciona los recursos de los cuales disponen los actores.

²⁹⁵ Garretón, Manuel Antonio, 2002, Ob. Cit. Pág. 21

sobredimensión de las élites, tecnocráticas en el primer caso y “onegenistas” en el segundo, en perjuicio de la dimensión representativa de la democracia.

Este debilitamiento del Estado y de la política que se efectúa en palabras de Garretón, “desde arriba” (los actores neoliberales, nacionales e internacionales) y “desde abajo” (principalmente las ONGs), también recibe un embate “desde el centro”, es decir desde los mismos partidos políticos (autoritarismos, caudillismos, clientelismos, corrupción, mercantilización, etc.).

Y particularmente el debilitamiento de la política se expresa muy claramente en el concepto que nos plantea Repetto *et al* (2006: 31) y que denomina “ausencia de alternancia significativa”, la cual tiene como resultado una mayor estabilidad democrática, pero al mismo tiempo, una mayor pérdida de su relevancia, situación a la cual ha conducido lo que Repetto llama deflación ideológica de los partidos, así como a la comprensión de los actores partidarios sobre los límites objetivos que existen en las posibilidades de transformación de la realidad. Es decir que aunque existe una “consolidación” de la democracia representativa, cuya piedra angular es la posibilidad real de la alternancia política, ésta se vuelve intrascendente por los límites programáticos que el sistema establece y que todos los actores relevantes aceptan. El resultado es, en la práctica, una pérdida de legitimidad de ese modelo de democracia, ante los ojos de la población, ya que no se expresa positivamente en sus condiciones materiales de existencia.

Es conveniente señalar que el riesgo mayor es que se deslegitime el régimen democrático como tal, al identificar en términos absolutos la democracia representativa en su forma actual con aquél. Afortunadamente, ya se están realizando estudios en la región que señalan que la frustración popular no es con la democracia como tal, sino que con ese modelo de democracia que se reduce a su dimensión electoral, además mercantilizada. Esta afirmación se basa en que lo que muchos de los liderazgos alternativos en América Latina lo que demandan de manera explícita, al criticar el modelo actual de democracia, no es autoritarismo, sino la profundización de la dimensión participativa de la democracia, particularmente de cara a la formulación e implementación de las políticas públicas²⁹⁶.

El reto, por lo tanto, viene a ser cómo se fortalece el régimen político en esas condiciones que atentan contra su legitimidad, ante lo cual el autor citado expresa una posibilidad optimista si se logra la creación de actores, de políticas y de coaliciones distributivas que resuelvan favorablemente lo que él denomina un nuevo modelo de incorporación que permita mayor inclusión social, con lo cual se estaría mostrando ante los desilusionados ciudadanos “cierta función social de la democracia”, la que si bien no pretende la igualdad socioeconómica demostraría que “... en el largo plazo la democracia busca proteger a las mayorías en contextos de crisis, e intenta lograr que las mismas se beneficien de períodos de expansión”²⁹⁷.

²⁹⁶ Zapata, Adrián, Coordinador, 2007, “Informe Sub Regional (México y Centro América) sobre Democracia y Desarrollo de la Asociación Latinoamericana de organizaciones de Promoción”. 2º. Borrador.

²⁹⁷ Repetto et al, Op. Cit (2006) Pág. 32

En todo caso, nosotros insistimos en que es a través del fortalecimiento del régimen político democrático (lo que puede implicar su transformación), que puede construirse una nueva relación entre Estado, política y sociedad, ya que aquél es quien las articula, en la medida en que (siempre siguiendo en este planteamiento a Garretón) el régimen político es la mediación institucional entre ellos. La alternativa de la onegenización de la política definitivamente no es la pertinente para impulsar el fortalecimiento del régimen democrático, ya que "... las ONG tienden, a veces, a sustituir a los actores políticos, promoviendo sus propios intereses particulares y, otras, a radicalizar la acción social y política reclamando una democracia directa que puede dejar de lado las condicionantes institucionales"²⁹⁸

Sin embargo, a nuestro juicio existe la posibilidad de recuperar la complementariedad entre la visión crítica de la sociedad civil y la tendencia institucionalista, aunque parezcan contradictorias. Esta posibilidad se basa en la comprensión de que la democracia tiene dos dimensiones fundamentales que, aunque pueden antagonizarse, también pueden y deben ser complementarias, me refiero a la representación y a la participación. El fortalecimiento vía renovación del régimen político es la manera de reconstruir esa complementariedad entre ambas dimensiones, re legitimando el rol mediador de los partidos, pero entendiendo sus limitaciones estructurales para cumplir este fin de manera plena, requiriendo, por lo tanto, una apertura del régimen político, en dos sentidos. Uno, que los partidos se abran hacia los movimientos sociales, para que éstos contribuyan a retroalimentarlos, renovarlos y fortalecerlos. Y dos, que se encuentren las formas a través de las cuales los movimientos sociales puedan participar más directamente en la política, pero sin cambiar su naturaleza.

Esta apertura del régimen político (particularmente del sistema de partidos) implica el respeto a la identidad de ambas dimensiones de la democracia (representativa y participativa), así como de los actores que en ella se manifiestan (partidos y organizaciones sociales), pero encontrando formas que puedan articular sus prácticas, más allá de la consabida respuesta que se basa en el ya tan deslegitimado rol mediador de los partidos.

Pero también existe otro elemento fundamental para posibilitar esta articulación, referido al fortalecimiento de los movimientos sociales, lo cual pasa por su "desogenización". Utilizamos este término para reivindicar las organizaciones de base con dirigencias representativas, identidades propias y sostenibilidad en su acción. A contrapelo de esta opción, la onegenización de los movimientos sociales los lleva a perder los elementos anteriores y constituirse ellos mismos en ONGs, cuya actividad gira alrededor de la realización de proyectos financiados por la cooperación o por acuerdos con estructuras gubernamentales, donde su afiliación (cuando existe y no es solamente una estructura burocrática sin ninguna representación) está basada fundamentalmente en los intereses concretos que las bases puedan tener en los beneficios de los proyectos.

²⁹⁸ Ibid

Esta pérdida de sustrato representativo en los movimientos sociales debe ubicarse en el contexto de la transición democrática, particularmente después de la firma de la paz, en Diciembre de 1996. Durante el período anterior a la firma, se conformó un escenario de lucha política donde la reivindicación central fue la democratización, relevando a un plano lejano cualquier proyecto histórico. Ya firmada la paz, un propósito prioritario fue no desestabilizar el proceso de cumplimiento de lo pactado, relevando aún más las reivindicaciones históricas y hasta las sectoriales en los movimientos sociales.

La situación descrita tiene como saldo positivo (que lo es principalmente del proceso de paz), la universalización de la legitimidad de la democracia. Ya no hay, a estas alturas, ningún actor social o político que se atreva a demarcarse de la democracia como el régimen político correcto. Pero como contrapartida, se perdieron las adscripciones a proyectos históricos que cohesionen los movimientos sociales de manera estratégica y de cara al largo plazo. A esta “descohesión” hay que agregar la desmovilización en términos físicos, políticos e ideológicos, de los movimientos sociales, máxime cuando en la primera etapa de la pos guerra se requería no agudizar las contradicciones y las luchas sociales porque la inestabilidad podría perjudicar el consenso alcanzado en los Acuerdos de Paz y, por consiguiente, afectar su proceso de cumplimiento.

Esta situación también tuvo como efecto inhibir tanto las luchas sociales al principio de la pos guerra, como la beligerancia de las fuerzas políticas de izquierda que estaban todavía más comprometidas con el cumplimiento de lo pactado, pues ellos habían sido sujetos principales en dicho proceso. Esta inhibición fue particularmente seria ya que la transición democrática ocurría paralelamente al impulso de las medidas económicas neoliberales relacionadas con los procesos de apertura económica y debilitamiento del Estado, es decir con el impulso de ajustes estructurales que ya conocemos.

Garretón aporta en este análisis al relacionar la actividad colectiva con los procesos de transición democrática sucedidos en América Latina, argumentando que “... las tareas relacionadas con el proceso de consolidación (democrática) privilegiaron, al comienzo, las necesidades y requerimiento del ajuste y la estabilidad económicos, desincentivando la acción colectiva que se pensaba ponía en riesgo tales procesos”.

En este punto del análisis, vale la pena recuperar la categoría de coaliciones políticas, para lo cual nos remitimos a la sistematización que hace Repetto (2002), cuando las caracteriza a partir de tres elementos: “...i) una conformación más o menos estable entre individuos y/ò grupos de esferas diversas (Estado, régimen político, sociedad, mercado, sistema internacional) que poseen ciertas dotaciones de recursos (aunque sean mínimas) factibles de transformarse en elementos de peso en la conflictiva disputa de poder; ii) que tienen intencionalidad de participar de modo conjunto del juego político propio de ciertas temáticas públicas; y iii) que

lo hacen a partir de compartir, con base en el reconocimiento mutuo, algunos intereses y/o ideologías en común”.²⁹⁹

O sea que, la correlación de fuerzas sociales y políticas que se desarrolló en el escenario de la post guerra no favoreció la construcción de coaliciones que fortalecieran la capacidad de incidencia de los movimientos sociales en función de sus intereses y visiones.

Pero además, el avance del crimen organizado como un actor con expresión institucional más estructurada (dentro del Estado) durante el gobierno del FRG, hizo aún más complejo el escenario político. La contradicción más relevante que se manifestó en este período fue entre el gobierno y las cúpulas empresariales, donde subyacieron los intereses del capital emergente de origen mafioso vrs. el capital tradicional. El primero se manifestó en las posiciones gubernamentales y con un discurso demagógicamente populista; y el segundo en las posiciones de las cúpulas empresariales expresadas a través del CACIF, con un discurso democrático, de búsqueda de convergencias y alianzas. Los medios de comunicación escritos fueron los principales instrumentos de los sectores empresariales para enfrentar el gobierno eferregista.

Las coaliciones que se construyeron fueron alrededor de esta contradicción relevante. Un sector de la izquierda política y social convergió con el gobierno del FRG a partir de la contradicción estructural con los sectores económicos tradicionales, mientras que otros sectores de izquierda y centro izquierda, principalmente vinculados a la academia y al tema de los derechos humanos, convergieron con los sectores empresariales en el propósito de enfrentar el avance de los poderes paralelos en el control del Estado.

El hecho que modificó la coyuntura referida fue el proceso electoral del año 2003, que produjo la derrota del FRG y el triunfo de la opción empresarial encabezada por Oscar Berger. Las cúpulas empresariales interpretaron la nueva situación como la oportunidad para retomar su rol tradicional en la conducción del Estado, pero ahora de manera directa, sin la intervención de las fuerzas armada. Los sectores democráticos que habían sido sus aliados durante la confrontación con el FRG pasaron a ocupar cargos de gobierno desde posiciones muy subordinadas a la incidencia empresarial hegemónica.

Todo este análisis persigue argumentar sobre la correlación de fuerzas sociales y políticas que se construyó en la post guerra y que plantea un agudo desequilibrio de poderes, donde las cúpulas empresariales parecen no tener contrapesos significativos, ni en términos sociales ni políticos.

Las coaliciones construidas durante esta etapa no han girado en torno a intereses y visiones propias de los movimientos sociales de base popular, sino que alrededor de los elementos políticos referidos en los párrafos anteriores.

²⁹⁹ Repetto, Fabián, documento inédito citado

Tratando de cerrar el tema de la relación entre política, economía y sociedad, en el caso guatemalteco la solución de fondo, estructural, a la problemática planteada, podría estar en "... la institucionalización de espacios en que se expresen formas clásicas con formas emergentes..."³⁰⁰ de las diversas expresiones de acción colectiva actualmente existentes. Más concretamente, podríamos estar ante el reto de construir nuevas formas democráticas que permitan articular eficazmente sus dimensiones representativa y participativa, es decir que el desafío pareciera ser la apertura del régimen político prevaleciente (la democracia).

Un buen experimento nacional (aunque aun inmaduro y con grandes limitaciones en cuanto a su pluralidad porque tiene una hegemonía empresarial) para producir conclusiones contundentes sobre qué camino seguir para articular las diversas expresiones de acción colectiva, es la experiencia llamada PLAN VISIÓN DE PAÍS (PVP), actualmente en marcha y convocada por un grupo de quince guatemaltecos, quienes se reunieron para tal propósito a iniciativa de algunos empresarios de los más relevantes económicamente en el país. En el marco del PVP, los partidos políticos han acordado marcos de política pública, bastante desarrollados, para el mediano y largo plazo (para el año 2020) en determinados temas que han considerado estratégicos, entre ellos el de Desarrollo Rural. Este avance logrado por los partidos para formular por consenso (entre ellos) políticas públicas intertemporales aun no ha involucrado a los movimientos sociales, pero los decisores de política ya han convergido.

Este proceso será analizado posteriormente en la presente Tesis, pero desde ya podemos ubicar su debilidad en la hegemonía empresarial que el mismo tiene. Sin embargo, es rescatable para nuestros propósitos analíticos porque muestra las posibilidades de convergencia interpartidaria en un marco de relación con la sociedad civil que incide en dicha concertación, tanto en promover el proceso como en influir el contenido de lo acordado.

En todo caso, considerar esta posibilidad de institucionalizar nuevos espacios donde se puedan manifestar de manera articulada las diversas expresiones de acción colectiva, podría significar la modificación de las instituciones en términos de la nomenclatura propuesta por Acuña y Tomás, ya referida en el marco teórico donde hicimos mención a los actores y la institucionalidad correspondiente³⁰¹.

Estamos haciendo referencia, por lo tanto, a considerar incluso la posibilidad de modificar el marco constitucional que permita abrir el régimen democrático para darle sustento jurídico a este proceso de institucionalización de nuevos espacios donde se manifiesten diversas formas y combinaciones de la acción colectiva. El presente trabajo, por la delimitación de su objeto de estudio, no entra al análisis de esta posibilidad.

³⁰⁰ Garretón, 2002, Op. Cit. Pág. 23.

³⁰¹ Ver punto 2.2.2. del Marco Teórico.

3. EL DESARROLLO RURAL EN LA POS GUERRA³⁰².

A lo largo del presente capítulo intentaremos concretar nuestro marco conceptual en un análisis de la economía política de la política pública (la política de las políticas públicas), teniendo como referencia el Desarrollo Rural.

Por consiguiente, la lectura de esta parte de la Tesis requiere tener presente, de manera permanente, los elementos del Marco Teórico que alumbran el abordaje empírico de nuestro objeto de estudio.

También ubicaremos momentos muy importantes de esta experiencia, a los que denominaremos "**HITOS**", en los cuales se potenció o limitó el desarrollo de este proceso, que llamaremos ineficaz, de formulación participativa de las políticas públicas.

Recordemos que ya en nuestro Marco Teórico nos referimos al "proceso ineficaz de formulación participativa de políticas públicas" entendido como un diálogo democrático (multisectorial, interpartidario, etc...) que pretende formular por consenso una política pública, propósito que no logra alcanzar, aunque tenga avances importantes en su desarrollo. La calificación de ineficaz, por lo tanto, se refiere a la imposibilidad de lograr su propósito final, pero no niega la trascendencia positiva de los avances que se logren.

En nuestro objeto de estudio, nos referiremos al proceso ineficaz de formulación participativa de la política nacional de desarrollo rural porque las Mesas donde el mismo se desarrolló no lograron tal propósito, que era su razón de ser; pero al mismo tiempo, dicho proceso y el contenido avanzado incidieron de una u otra forma en la política pública de desarrollo rural integral que al final formuló el gobierno de Oscar Berger de manera unilateral.

Los "hitos" que ubicaremos a lo largo de nuestro análisis son reveladores de momentos críticos, en cuya secuencia se concreta la relación entre proceso político, proceso de formulación de política, condiciones histórico estructurales y el contexto predominante. Entendemos como HITOS, por consiguiente, aquellos momentos trascendentales, tanto en sentido positivo como negativo, que hicieron avanzar sustancialmente el propósito de formular por consenso una política nacional de desarrollo rural integral para el largo plazo o, que, eventualmente, lo revirtieron. Hay algunos hitos que tendrán un significado mixto, positivo en algunos aspectos y negativo en otros.

En el desarrollo de esta parte de la Tesis partiremos del examen del contenido de los Acuerdos de Paz en lo relacionado con esta temática, porque allí está la génesis del proceso estudiado. Luego analizaremos la estrategia que se siguió en su implementación, para aterrizar en la experiencia concreta de las Mesas donde se intentó formular por consenso la política de Desarrollo Rural

³⁰² Con el término pos guerra estamos haciendo referencia a la historia reciente de Guatemala, a partir de la firma de la paz realizada el 29 de Diciembre de 1996.

Nacional (proceso de se prolongó durante casi cuatro años), señalando sus logros y fracasos en la consecución de sus propósitos, los cuales se expresan en la “Declaración de Cierre” de la MDPDRI, suscrita por la Vicepresidencia de la República y las organizaciones sociales que se quedaron hasta el final del proceso.

También analizaremos, de manera muy general, las políticas públicas efectivamente formuladas relativas a la materia, es decir la Política Agraria y la Política de Desarrollo Rural Integral, la primera con fecha 25 de Mayo del 2006 y la segunda que fue presentada el 24 de Agosto del mismo año. Estos actos de gobierno “certifican” la ineficacia del proceso participativo que se expresó en ambas Mesas (tanto la que se desarrolló durante el gobierno presidido por Alfonso Portillo como la correspondiente a la administración de Oscar Berger), en términos de alcanzar su objetivo final, aunque también expresan los avances de contenido que fueron forzados por dicho proceso participativo.

Luego, abordaremos lo que denominamos las Nuevas Iniciativas, en referencia al “Acuerdo Nacional” impulsado también por el Ejecutivo (intersectorial) y al Plan Visión de País (interpartidario), por la importancia que los mismos tienen para nuestro objeto de estudio.

El presente segmento de la Tesis finalizará con el análisis del “Escenario Emergente” construido a partir de todo lo sucedido, tanto el proceso participativo que resultó ineficaz, las nuevas iniciativas y las políticas efectivamente formuladas. Dicho escenario tiene como epicentro el Congreso de la República, donde habrá de promulgarse una Ley de Desarrollo Rural Integral que será la expresión jurídica de la política intertemporal que se pretende.

El abordaje empírico de nuestro objeto de estudio, cuya manifestación más concreta es el proceso desarrollado en las Mesas de Diálogo que funcionaron durante dos períodos gubernamentales (siendo Presidentes Alfonso Portillo y Oscar Berger), aunque tiene una gran dosis de relato, persigue mostrar cómo, en los hechos narrados, se expresan los contenidos teóricos que iluminan nuestra investigación. Nos referimos tanto al enfoque de teorías de alcance medio en los que está inspirado el análisis de la relación entre proceso político y proceso de formación de políticas públicas, como a la referencia que permanentemente hacemos de los elementos contextuales (nacionales e internacionales) e histórico estructurales, es decir al paradigma que orienta nuestra investigación.

3.1. LOS ACUERDOS DE PAZ Y LA PROBLEMÁTICA RURAL

El análisis de lo sucedido en la post guerra debe partir de considerar los Acuerdos de Paz y para el efecto nos referiremos tanto al proceso de negociaciones como a su contenido y después a su proceso de cumplimiento, siempre relacionado con el tema del desarrollo rural. Estos acuerdos tienen la peculiaridad, internacionalmente reconocida, que no sólo se plantan el fin del conflicto armado interno, sino que abordan las causas estructurales e históricas que le dieron origen.

3.1.1. El Contenido pertinente en los Acuerdos de Paz

La firma de la Paz, el 29 de diciembre de 1996, marcó el primer hito en este proceso, porque es allí donde se aborda directamente el tema de la situación agraria y el desarrollo rural, lo cual había sido históricamente ignorado. (HITO UNO, POSITIVO)

Es importante señalar que este acontecimiento no se habría producido si no hubieran existido las condiciones internacionales prevalecientes (o sea el elemento contextual al que hemos hecho referencia en nuestro Marco Teórico), las cuales permitieron la confluencia de diversos intereses en la región centroamericana, los que favorecieron el fin de los conflictos armados por la vía de la negociación. La conducta política de los actores nacionales, por lo tanto, no es suficiente explicación de lo sucedido, ya que hay elementos de contexto que resultaron fundamentales.

Ahora bien, aunque en el reconocimiento de la importancia del tema de la situación agraria y el desarrollo rural se vieron implicados tanto las partes negociantes como la llamada sociedad civil, es sustancial hacer notar la irrelevancia de los partidos políticos en dicho proceso, con lo cual actores fundamentales del proceso de formulación de políticas públicas estuvieron ausentes. Su principal y casi única participación en la etapa de las negociaciones de los Acuerdos de Paz fue en la firma del “Acuerdo de El Escorial”, suscrito con la URNG en San Lorenzo de El Escorial, Madrid, el primero de junio de 1990. Este Acuerdo es un respaldo expreso de los partidos al proceso de paz.

Posteriormente, en la Isla de Contadora, Panamá, el 22 de Agosto de 1995, cuando ya las negociaciones se encontraban avanzadas y con ocasión de estarse celebrando allí la “IV Conferencia Centroamericana de Partidos Políticos”, los partidos UCN, MLN, FRG, PAN, MAS y DC³⁰³ y la URNG firmaron una Declaración que lleva el nombre de dicha isla, en el cual ellos se comprometen a “... garantizar el cumplimiento y seguimiento de los compromisos de las negociaciones de paz, (y) manifiestan su apoyo a los acuerdos que surjan de la misma”³⁰⁴.

Sin duda que la volatilidad de los partidos políticos es una razón muy importante en la explicación de su irrelevancia en el proceso de paz. De los seis partidos que firmaron la Declaración de Contadora tres hicieron gobierno (DC, MAS, PAN y FRG), pero de ellos, actualmente (septiembre de 2007), dos ya desaparecieron (el MAS y la DC) y el PAN es apenas una minoría que contó con 15 diputados en la legislatura que está finalizando (2007). El FRG es el único partido que se encuentra beligerante, con 28 diputados en el actual Congreso, de 42 que tenía hace apenas tres años (el Congreso está integrado por un total de 158 parlamentarios). La volatilidad de los partidos se expresa también en el transfuguismo que caracteriza a los diputados (lo cual explica que el FRG haya ganado 42 escaños en las elecciones del año 2003, pero haya finalizado con solo

³⁰³ De estos seis partidos, cuatro ya han desaparecido (MLN; UCN, MAS y DC), por no haber logrado la cantidad de votos que legalmente se requiere para poder subsistir..

³⁰⁴ URNG y Partidos Políticos, 1995, “*Declaración de Contadora*”, Isla de Contadora, Panamá.

28 en su bloque parlamentario). Aclaremos que la información que mencionamos no toma en cuenta los resultados electorales sucedidos en las últimas elecciones (9 de septiembre, 2007) porque ya es irrelevante, dado que la definición temporal de nuestro objeto de estudio abarca de 1996 al 2006.

Pero regresemos nuestro análisis de contenido, reconstruyendo el proceso de la inclusión del tema agrario y desarrollo rural en las negociaciones de paz.

Desde el momento en que se acordó la Agenda a negociar se contempló el tema de la situación agraria³⁰⁵. Es importante señalar que la URNG tenía una fuerte presión para incluir dicho tema, dada la composición fundamentalmente campesina de sus bases sociales y de la conformación de su militancia. El enfoque de la insurgencia sobre el tema rural era, por lo tanto, fundamentalmente agrario. Pero además, cualquier conocedor de la historia guatemalteca, sabe que ésta ha girado en gran medida en torno la problemática agraria, temática que siempre ha estado presente en todos las épocas de la historia nacional (la conquista, la colonización, la revolución liberal, la revolución de Octubre, la contrarrevolución, la lucha insurgente, la contrainsurgencia...), tal como lo hemos señalado en el numeral 2 del Capítulo II de la presente Tesis.

Fue hasta 1996 que se trató por las partes el tema en cuestión, denominándosele “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, firmado por el gobierno de Guatemala y la representación insurgente en la Ciudad de México, el 6 de mayo de dicho año. Hay dos elementos contenidos en los Considerandos de este acuerdo que son relevantes para nuestra investigación.

Uno es el énfasis que se le da a la participación, cuando afirma “Que tanto para el aprovechamiento de las potencialidades productivas de la sociedad guatemalteca, como para el logro de una mayor justicia social, es fundamental la participación efectiva de todos los sectores de la sociedad en la solución de sus necesidades y en particular en la definición de las políticas públicas que les conciernen.”³⁰⁶, elemento que se retoma en el tema específico del desarrollo rural y agrario, cuando el gobierno se compromete a “Movilizar las capacidades propositivas y constructivas de todos los actores involucrados en el agro...”³⁰⁷. Este elemento relativo a la participación es una constante en el contenido de los Acuerdos de Paz y, en el caso del tema agrario y de desarrollo rural, permite una visión balanceada entre la responsabilidad del y de la ciudadanía.

Sin embargo, es importante señalar que el concepto de participación, que tanta relevancia tiene en los Acuerdos de Paz, no hace suficiente referencia a los partidos políticos, tal como lo demandaría su rol de decisores de políticas, sino que a los actores sociales vinculados a los temas que les son pertinente. Nos parece que esta situación es correspondiente con la escasa participación de los partidos

³⁰⁵ En el llamado “Acuerdo de México” suscrito por las partes (Gobierno y URNG) en la Ciudad de México, el 26 de abril de 1991, donde se definió por primera vez la Agenda de temas a negociar, el tema agrario constituyó el sexto, además de uno quinto llamado Aspectos socioeconómicos que luego se unieron cuando finalmente se abordaron.

³⁰⁶ Gobierno-URNG, 1996, “Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, México,DF

³⁰⁷ Ibid

políticos en el proceso de negociación de los Acuerdos de Paz, a lo cual nos referiremos posteriormente.

Y el otro elemento importante al analizar los Acuerdos de Paz en relación al tema de desarrollo rural es el contenido fundamentalmente agrario que dicho Acuerdo le asigna. El numeral III se denomina precisamente: “Situación agraria y desarrollo rural” y en él, entre otras cosas, se hace la afirmación categórica que dice “La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.”³⁰⁸.

Es claro, como ya lo hemos hecho vera antes, que el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria al referirse al desarrollo rural expresa, en términos cuantitativos y cualitativos, un contenido con un definido “sesgo” agrario y agrícola.

Hay otros dos acuerdos de paz que expresan elementos muy importantes relativos al desarrollo rural, cuales son el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas³⁰⁹ y el de Reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado³¹⁰.

Ahora bien, al analizar las políticas específicas y los instrumentos de política que se acuerdan, también queda claro que la transformación planteada se impulsaría por la vía del mercado. El Fondo de Tierras es precisamente el principal instrumento de la política y está relacionado directa y exclusivamente con una reforma de la estructura agraria por la vía del mercado.

3.1.2. La lógica de su implementación (la “lógica de las partes y del cronograma”)

En el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz prevaleció, aún sin pretenderlo conscientemente quienes los firmaron, la misma lógica que privó en la etapa de las negociaciones, es decir lo que algunos denominan “la lógica de las partes”, la cual es coherente con la naturaleza de un proceso donde los que negocian son precisamente las partes beligerantes en el conflicto, en este caso el Gobierno de Guatemala y la URNG, pero resulta contraproducente en la implementación de Acuerdos que tienen la amplitud y trascendencia que conocemos. Hay un trabajo de investigación realizado por ASIES³¹¹ que claramente demuestra la prolongación de esta lógica de las partes en el proceso de implementación, el cual nos sirve de referencia en algunas partes del presente numeral.

³⁰⁸ Ibid.

³⁰⁹ Gobierno de Guatemala-URNG, México, DF, 31 de marzo de 1995.

³¹⁰ Gobierno de Guatemala-URNG, Oslo, Noruega, 17 de junio de 1994.

³¹¹ Asies, 2003, “*La Paz es el Camino. Hacia una Estrategia Renovada de los Acuerdos de Paz*”, Guatemala. En esta investigación participaron varios consultores, entre ellos el autor de la presente tesis.

El contenido sui géneris de las negociaciones de paz en Guatemala permitió, como ya lo hemos dicho antes, que las partes negociaran aspectos de trascendencia nacional, más allá de los términos tradicionales que prevalecen en los procesos similares y que se refieren básicamente al cese al fuego y la incorporación de las fuerzas insurgentes a la legalidad.

Este marco filosófico que prevaleció en el proceso de negociaciones hizo que temas históricamente relegados irrumpieran como fundamentales, entre los cuales están los relacionados con un desarrollo rural secularmente ausente en Guatemala, incluyendo lo relativo a la situación agraria.

O sea que lo novedoso en el proceso de negociaciones para lograr la paz en Guatemala fue precisamente la trascendencia de la Agenda, pero este elemento también definió un problema de representatividad, puesto que se negociaban acuerdos que trataban de construir un nuevo proyecto de nación. Fue así como el Gobierno (cuya representatividad era legítima en términos de formalidad democrática, ya que había ganado una elección) y la URNG, se convirtieron en partes para negociar dicho proyecto de nación. Sin embargo, ambos obviamente tenían una legitimidad limitada en relación a la trascendencia de la agenda que se discutió y aprobó en las negociaciones de paz.

Y aunque los negociadores hicieron un esfuerzo por tomar en consideración las opiniones de otros actores, para la cual constituyeron la llamada Asamblea de la Sociedad Civil, ASC³¹², las decisiones finales se tomaban por ellos. Los planteamientos de la ASC no eran vinculantes, ya que claramente se estableció que “Dichas recomendaciones u orientaciones no serán vinculantes y estarán encaminadas a facilitar el entendimiento entre las partes”³¹³ y, aunque también se le asignó la función de aprobar lo resuelto por los negociadores para darles carácter de “compromisos nacionales”, al mismo tiempo se estableció que “... si por alguna razón u otra no se avala un acuerdo bilateral, este acuerdo mantendrá su vigencia”³¹⁴.

Al interior de la ASC, los partidos políticos nuevamente tuvieron una participación muy débil. En primer lugar porque eran uno de los más de diez sectores que la constituían, lo cual es expresión muy clara de la falta de reconocimiento que se hace de su función; y, en segundo lugar, porque ellos tampoco actuaron con interés. Nuevamente el término de “participación” se refirió, en la práctica, al activismo intenso de las organizaciones sociales.

En síntesis, lo que queremos subrayar es lo que se entiende por “lógica de las partes” y la potencial conflictividad que tal lógica tiene cuando lo que se está acordando trasciende el contenido tradicional de los acuerdos de este tipo en el mundo. Sin embargo, también hay que considerar que tal situación podría haber

³¹² La ASC estaba constituida por representantes de todos los sectores organizados de la sociedad guatemalteca y coordinada por Monseñor Quezada Toruño, quien había sido facilitador el proceso antes de que la ONU asumiera un papel más beligerante.

³¹³ Gobierno de Guatemala-URNG, 1994, “Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y la URNG”, México, DF.

³¹⁴ Ibid

sido inevitable por la naturaleza de un proceso de negociaciones para finalizar un conflicto armado que tiene actores muy bien definidos de cuya voluntad política dependía la finalización exitosa del proceso.

La decisión sobre el ente verificador (la ONU, que constituyó para el efecto una Misión que se denominó MINUGUA), también fue de las partes. Este ente tendría un rol trascendental en el proceso, ya que verificaría el conjunto de los acuerdos, no solo los temas operativos relativos al fin del conflicto.

Es así como el problema denominado “la lógica de las partes” se plantea nuevamente en la etapa de cumplimiento de los Acuerdos suscritos, es decir posteriormente al 29 de diciembre de 1996. Desde el mismo hecho que el ente verificador había sido definido por las partes (MINUGUA) y que éste, como ya dijimos, verificaba el conjunto de los acuerdos firmados, vinculaba también la verificación a la lógica de las partes a las cuales respondía.

Esta situación contribuyó sustancialmente a que actores estratégicos, sin cuya participación era imposible concretar el cumplimiento de lo acordado, se mantuvieron al margen del proceso de implementación de los mismos.

Esta debilidad fue particularmente fundamental en el caso de la ausencia de los principales decidores de política: los partidos políticos. Se prolonga así esta característica de la anterior etapa a la correspondiente a la implementación de lo acordado. La manifestación más grotesca de esta debilidad lo constituye la constitución de la Comisión de Acompañamiento, cuyas funciones están claramente definidas en el numeral 193 del Acuerdo de Cronograma³¹⁵ y que prácticamente juega el papel político más importante en el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz. Esta Comisión estaba integrada por las partes, cuatro ciudadanos notables (también designados por las partes) y un representante del Congreso de la República. Otra vez se minimiza la importancia de los partidos políticos a un nivel absolutamente desproporcional a la relevancia que tienen para poder cumplir con el contenido de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, ellos tampoco reclamaron su rol y más bien se acomodaron a la situación de exclusión creada por la mencionada “lógica de las partes”.

Por su parte, la sociedad civil, entendida como sociedad organizada, tampoco hizo suyos, ni los contenidos, ni el espíritu de los Acuerdos de Paz. La mencionada “lógica de las partes” producía un efecto excluyente, haciendo difícil la amplia participación que se requería para implantar contenidos tan trascendentales para toda la nación.

Otra falla estratégica del proceso, que también está relacionada con esta lógica de las partes, fue la “lógica del cronograma”³¹⁶, que consiste en una comprensión cuantitativa de los compromisos asumidos, los cuales fueron calendarizados por *las partes* en el llamado Acuerdo de Cronograma y, ante

³¹⁵ Gobierno de Guatemala-URNG, 1996, “Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz”.

³¹⁶ En referencia al Acuerdo de Cronograma arriba citado.

repetidos incumplimientos, *las partes* recalendarizaban una y otra vez la lista de pendientes atrasados. Estas repetidas recalendarizaciones reforzaban la exclusión de otros actores en el proceso, lo cual tiene, de nuevo, particular importancia en el hecho de que los partidos políticos se mantuvieran en esa lejana posición frente al proceso de implementación de los Acuerdos de Paz. Pero volviendo a la lógica del cronograma, ésta contribuyó a que se perdiera una visión más integral del conjunto de los acuerdos.

En este sentido, Gustavo Porras, uno de los signatarios de los Acuerdos, afirma que “Es necesaria una lectura integral de los Acuerdos de Paz y no solamente una lectura de “Cronograma”. Los Acuerdos de Paz no son un catálogo de compromisos a cumplir, sino una estrategia para el desarrollo del país, la cual incluye compromisos específicos”. Agregando que “Es esta estrategia lo que permite adecuar las medidas concretas a los tiempos y las situaciones, siempre y cuando dichas medidas sean coherentes con los objetivos, los principios, la metodología y los fundamentos para un desarrollo equitativo de Guatemala, tal como el que está planteado en los Acuerdos de Paz”³¹⁷.

Este análisis crítico sobre la “lógica de las partes y del cronograma” resultaría completamente parcial y sesgado si no se tomara en cuenta el impacto negativo que tuvieron los esfuerzos conscientes que los sectores tradicionales de poder hicieron para evitar el cumplimiento de lo pactado. Tal vez los mejores ejemplos de esta resistencia, que a veces ha sido activa, a veces pasiva y en ocasiones disfrazada, pueden ser tres: los reiterados incumplimientos de la meta fiscal, los referidos a la materia agraria y rural y la fallida reforma constitucional. El mayor énfasis cuantitativo que hacemos en el presente trabajo a las debilidades estructurales de la estrategia, expresadas en las lógicas criticadas, es sólo producto de la naturaleza de nuestra investigación, relacionada con el proceso participativo en la formulación de las políticas públicas.

La conjugación de las debilidades estructurales en la estrategia de implementación de los Acuerdos de paz y la resistencia consciente de los sectores tradicionales de poder constituye el segundo hito, en términos negativos, en nuestra investigación, ya que establece condiciones adversas para que se pueda formular una política de desarrollo rural. (HITO DOS, NEGATIVO)

Se expresan así elementos relacionados con dos cosas: la dinámica política que es propia de los actores más relevantes (las partes); y la concentración de recursos de poder en los sectores económicos tradicionales, que les posibilita ejercer una resistencia exitosa de cara a lograr la formulación de una política pública de desarrollo rural.

En relación a lo primero, aunque son actores inusuales (las partes en un conflicto armado interno), ellos mostraron una gran capacidad “de cooperación” para producir unos Acuerdos de Paz que tienen un horizonte de largo plazo. Los

³¹⁷ Entrevista a Gustavo Porras, Guatemala, febrero de 2007.

incentivos a los que se encontraban sujetos ayudaban grandemente en este propósito, ya que privaban motivaciones estratégicas.

Con relación a lo segundo, esta resistencia al cumplimiento de lo pactado en lo relativo a modificar elementos de orden estructural en el Estado y la sociedad guatemalteca, es una realidad que se expresó en el proceso participativo de formulación de una política de desarrollo rural. Es decir que los recursos de poder concentrados por dichos sectores tradicionales de poder económico se manifestaron diáfananamente en ese proceso.

Ahora bien, en este momento de la investigación, lo que nos interesa resaltar al analizar los fallos en la estrategia de cumplimiento de los Acuerdos de Paz, y entre ellos los relativos al desarrollo rural y la situación agraria, es que su atraso se explica tanto por resistencia conscientes y planificadas para obstaculizar su cumplimiento, como a fallas estructurales y conceptuales en la estrategia de implementación de los mismos, lo que ha hecho difícil que haya actores relevantes, en términos de recursos de incidencia, para impulsar con fuerza las políticas que se derivan del contenido de lo pactado, particular importancia tiene en esta apreciación la reiterada lejanía de los principales decisores de política: los partidos. En todo caso, lo que podemos afirmar en términos generales es que los Acuerdos de Paz no fueron asumidos por la sociedad en su conjunto.

Un ejemplo claro que podemos avanzar referente al peso que tienen las resistencias de los sectores tradicionales de poder y la relativa importancia de los otros elementos mencionados (la lógica de las partes y del cronograma) es que la situación de incumplimiento de lo acordado persiste, a pesar de la promulgación, por parte del Congreso de la República, en el año 2005, de la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, donde se tratan de superar dichas debilidades de la estrategia de implementación. El Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz que se constituye por disposición de esa ley marco, tiene formalmente una amplia participación pública y de la sociedad civil. La ley, además rescata la visión integral de los acuerdos y, sin embargo, su cumplimiento no ha logrado tener mejoras significativas.

3.1.3. La proliferación de propuestas de políticas de desarrollo rural

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz se produjo una dinámica propositiva en torno al tema del desarrollo rural que no tiene precedente en el país y que involucró a diversos actores. Fueron aproximadamente 14 las propuestas más conocidas. Las principales fueron objeto de sistematización en sendos trabajos, uno realizado por Minugua en abril de 2002³¹⁸ y el otro por el Foro Guatemala, en septiembre de 2002³¹⁹.

³¹⁸ Minugua, 2002, *“El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002”*-

³¹⁹ Foro Guatemala, 2002, *“Estrategia para formular una política nacional de Desarrollo Rural consensuada. Sobre la base de las propuestas presentadas por Plataforma Agraria, Segeplan, Cnoc, Cámara del Agro, CACIF, MAGA e IPES.”*

No ampliaremos nuestra referencia a esta diversidad de propuestas porque en los documentos citados se encuentra realizado dicho propósito.

3.2. LAS MESAS DE DIÁLOGO (de la Mesa de Diálogo sobre Desarrollo Rural -MIDDR- a la Mesa de Diálogo y Participación de Desarrollo Rural Integral –MDPDRI-).

Nuestra investigación sobre los procesos participativos en la formulación de políticas públicas se concreta en el área de desarrollo rural. Este aterrizaje no es casual, obedece a la comprensión de por lo menos tres elementos, que en términos generales ya hemos señalado anteriormente, pero que ahora sintetizamos.

Uno es la realidad nacional que se caracteriza por ser aún una sociedad principalmente rural. En esa área habita casi el 60% del total de la población guatemalteca, siendo allí también donde se expresa con mayor algidez la pobreza, miseria y exclusión. En Guatemala, lo hemos ya apuntado, hablar de desarrollo rural equivale, en gran medida, a referirnos al desarrollo nacional.

Segundo, porque esta materia está relacionada muy directamente con la problemática social y la conflictividad secularmente existente en el país, la cual tiene una explicación histórico estructural. Asumir el reto de abordar el desarrollo rural, que implica enfrentar la problemática agraria, es una tarea estratégica en Guatemala e implica enfrentar intereses fincados en aspectos estructurales, los cuales se sobre ponen a elementos de orden exclusivamente políticos.

O sea que, dada la conflictividad y complejidad subyacente, esta problemática agraria y rural pareciera no permitir otro camino que intentar afrontarla promoviendo los más amplios consensos posibles. Este es el espíritu que prevalece en los Acuerdos de Paz, principalmente en uno de sus principales temas (precisamente el desarrollo rural y situación agraria) y es también uno de los aspectos menos cumplidos.

Y tercero, porque se desarrolló un proceso participativo para lograr tales propósitos, para lo cual se impulsaron, durante dos gobiernos consecutivos, sendas iniciativas de diálogo. La primera, durante la administración de Alfonso Portillo (2000/2004), se denominó la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural (MIDDR), y la otra, durante la administración de Oscar Berger (2004/2008), que se conoció como la Mesa de Diálogo y Participación de Desarrollo Rural Integral (MDPDRI). Ninguno de los dos esfuerzos obtuvo los resultados pretendidos, a pesar de haber logrado avances importantes.

Por lo tanto, iniciaremos el aterrizaje de nuestros planteamientos con el relato crítico que recupera la historia que va de la MIDDR a la MDPDRI.

3.2.1. La Mesa Intersectorial de Diálogo de Desarrollo Rural (MIDDR)

Después de dos años de gobierno (2002) las relaciones entre el ejecutivo y el bloque parlamentario oficial y los sectores empresariales se encontraba sustancialmente deteriorada. La Administración presidida por Alfonso Portillo (del partido FRG) se caracterizó por un discurso radical, populista, que retóricamente enfrentaba a los empresarios y a los medios escritos que están bajo su influencia. Calificamos de retóricas estas posiciones porque en la práctica, los intereses fundamentales de los empresarios realmente no fueron sustancialmente afectados.

Al principio de su mandato, Alfonso Portillo concitó una importante simpatía de diversos sectores de la comunidad internacional presentes en Guatemala, precisamente porque su discurso popular era atractivo ante el desprestigio que goza la oligarquía guatemalteca en estos ambientes, principalmente por su histórica resistencia a modificar la política tributaria y fiscal.

Un hecho trascendental es, sin duda, que las cúpulas empresariales vieron disminuida sustancialmente su poder político al interior de la estructura del Estado, como nunca había sucedido, y que enfrentaron tanto al gobierno como al partido oficial, el FRG, con virulencia.

Por parte de algunas organizaciones sociales se manifestó cierta “comprensión” hacia el gobierno de Alfonso Portillo, la cual tampoco se llegó a expresar en un apoyo explícito al mismo.

Paralelamente, y conforme transcurría el gobierno del FRG, se percibió, nacional e internacionalmente, el avance de las estructuras paralelas de poder, vinculadas al crimen organizado, en la cooptación de la institucionalidad del Estado.

El sector empresarial, especialmente a través de su principal organización gremial, el CACIF, impulsó una política de denuncia y construcción de alianzas para enfrentar al gobierno y al partido oficial, señalando precisamente su relación con poderes paralelos mafiosos y evidenciando la corrupción galopante que imperaba.

Es en este contexto que se organizó en Washington, en Febrero del 2002, una nueva reunión del llamado “Grupo Consultivo”, que agrupa a países e instituciones donantes del proceso de paz guatemalteco y que contó con la participación del gobierno de Guatemala y de representantes de la sociedad civil nacional, donde se analizaron los graves atrasos en el cumplimiento de los compromisos pactados, entre los cuales resaltó el desarrollo rural. Otra vez, igual que siempre, los partidos políticos no fueron jugadores importantes en estas reuniones, sino que fueron las organizaciones sociales las abanderadas en la reivindicación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Para el gobierno, lo importante en esta reunión era mostrar su mejor voluntad, aunque fuera retórica, con relación a impulsar procesos participativos de cara al cumplimiento de los compromisos atrasados.

Es así como surge la iniciativa de convocar a una Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Desarrollo Rural (MIDDR), la cual fue facilitada por el Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la OEA. Esta Mesa estuvo coordinada por el Lic. Arnoldo Aval durante todo el tiempo en que existió.

Los objetivos, el general y los específicos de la MIDDR, fueron:

“Objetivo General:

1. *Formular una política de desarrollo rural, sobre la base de consensos intersectoriales mediante un diálogo público, generativo y propositivo.*

Objetivos Específicos:

1. *Aportar una visión compartida respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en materia agraria y desarrollo rural.*
2. *Generar el debate sobre temas sustantivos para la formulación de una política de desarrollo rural.*
3. *Propiciar una actitud proactiva hacia el cumplimiento multisectorial de los acuerdos que se alcancen.*
4. *Proponer un marco general para la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo Rural.*³²⁰

El 9 de diciembre de dicho año (2002) se convocó, por parte del SNU y la OEA, a una primera reunión para iniciar la organización de la MIDDR, presentando el Coordinador Arnoldo Aval, una propuesta metodológica para su implementación. Sin embargo, esa reunión fracasó por dos razones fundamentales. La primera, porque se manifestó inconformidad y desconfianza por parte de las organizaciones campesinas hacia una propuesta metodológica que no había sido discutida. Y la segunda, porque en las vísperas de dicha reunión, el Presidente de la República, Alfonso Portillo, había hecho un anuncio público, con ocasión de una reunión sostenida en el departamento norteño de El Petén con ex patrulleros civiles³²¹, donde les había manifestado que debían estar pendientes porque el 29 de dicho mes el gobierno haría pública su política de desarrollo rural, lo cual era contradictorio con el inicio del proceso de la Mesa.

La reunión terminó sin más acuerdos que el de iniciar un proceso donde se definiera de manera consensuada la metodología, que se agotara un período para conocer las propuestas existentes y se ratificara la voluntad gubernamental de formular la política de desarrollo rural en ese espacio.

Es importante señalar que el sector empresarial desconfió desde el inicio de esta iniciativa, ya que ella se daba en un marco de abierta confrontación con el

³²⁰ SNU-OEA, 2003, “Informe de actividades y resultados a Diciembre de 2003”, Este informe fue elaborado por la Coordinación Técnica a cargo del Lic. Arnoldo Aval.

³²¹ Los ex patrulleros son campesinos que durante el conflicto armado fueron organizados por el ejército, como fuerza paramilitar, para apoyar la lucha contrainsurgente.

gobierno, además de que, a juicio de ellos, la Mesa sólo perseguía oxigenar al gobierno ante la comunidad internacional.

Con relación a los partidos políticos, éstos no hicieron ninguna manifestación pública que mostrara alguna preocupación por este proceso.

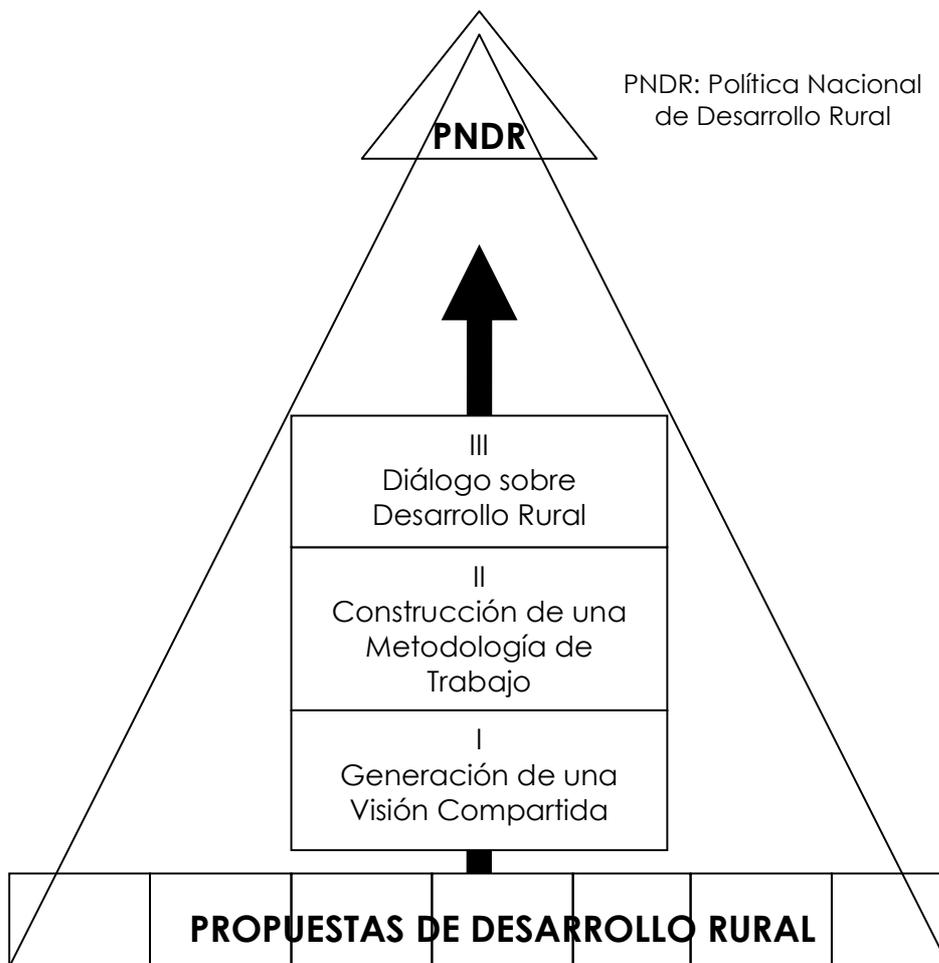
Para cumplir con la socialización de las propuestas existentes se organizó un Foro Informativo, celebrado los días 21, 22 y 23 de enero del año siguiente (2003), donde se expusieron la mayoría de las proposiciones existentes.

Es de hacer notar que era necesario agotar esta etapa, porque existía diversidad de propuestas de distintas organizaciones, así como esfuerzos por realizar análisis comparativo, uno de Minugua y otro del Foro Guatemala, a los cuales ya nos hemos referido.

Las propuestas que en dichos documentos se analizaron corresponden a las siguientes organizaciones o instituciones: Plataforma Agraria, CNOG, Segeplan, Cámara del Agro, CACIF, MAGA e IPES. Pero se produjeron más propuestas, aproximadamente diecisiete. Es importante señalar, de nuevo, que ninguna de ellas fue elaborada por algún partido político, estando éstos ausentes de estas iniciativas.

Durante los meses de febrero y marzo de ese año (2003) se realizaron consultas por parte de la Coordinación Técnica, para formular una metodología consensuada, la cual se expresó en el documento denominado "Diseño Básico". Un esquema que resume este diseño es el siguiente³²² (verlo en la página posterior):

³²² SNU/OEA, Coordinación Técnica, 2003, "*Mesa Intersectorial de Desarrollo Rural. Diseño Básico*".



El Diseño Básico también contemplaba una organicidad más amplia que la Mesa misma, la cual incluía la participación a nivel departamental en un proceso de validación del producto alcanzado. Sin embargo, estos elementos resultan irrelevantes, porque la Mesa se interrumpió en la Etapa III de la pirámide, no pudiendo obtenerse el producto deseado: la política nacional de desarrollo rural.

Un elemento importante a considerar fue la presión que hicieron las organizaciones de mujeres para ser tomadas en cuenta en la MIDDR. La Coordinación Técnica debió realizar varias reuniones con ellas para definir la representación de 21 organizaciones de mujeres que reclamaban su participación en este proceso. Ellas también elaboraron un documento que presentaron a la Mesa y que se denomina *Desarrollo de la Visión de la Mujer Rural Guatemalteca*. La SEPREM fue un actor importante en esta reivindicación.

Finalmente, la instalación oficial ocurrió el 2 de abril del año 2003. La primera etapa consignada en el “Diseño Básico” fue el esfuerzo por “Generar una Visión Compartida” sobre el Desarrollo Rural. Del 23 de abril al 7 de junio se

realizaron siete reuniones con el llamado “Grupo Ampliado”³²³, para avanzar en el logro de este propósito fundamental. Este trabajo sirvió para elaborar el Informe que sobre el tema de Desarrollo Rural se presentó al siguiente Grupo Consultivo que se realizó en Guatemala los días 13 y 14 de mayo de 2003³²⁴, pero en relación a los objetivos de la Mesa, sólo sentó bases mínimas, a través de homogenizar información sobre el tema, para lograr arribar a una Visión Compartida.

Es importante señalar que los partidos políticos también fueron, con algunas excepciones, los grandes ausentes en este proceso. Posteriormente, al referirnos más directamente a los participantes, se notará esta debilidad, ya que, una vez más, los principales actores del proceso de formulación de políticas estaban autoexcluidos.

La Etapa de Construcción de una Metodología de Trabajo en la práctica se redujo a un proceso paralelo a la Etapa I, que giró alrededor del conocimiento de las propuestas de desarrollo rural existentes y discusiones generales al respecto.

En todo caso, fue hasta el mes de Julio de ese año (2003) que la Mesa realmente empezó a dialogar sobre la Visión Compartida, a partir de intentar identificar lo que se denominó los *Intereses Coincidentes y propósitos comunes*, proceso en el cual ya sólo participó el Grupo Básico³²⁵, habiéndose realizado, para el mes de diciembre, aproximadamente trece reuniones. Estas actividades correspondieron a la Etapa III del Esquema Básico, punto final al que se logró llegar en la Mesa antes de su interrupción, que sucedió de hecho, en diciembre de ese año, en el marco de la incertidumbre que se derivaba del proceso electoral que definió un cambio en el partido de gobierno, siendo sustituido el FRG por la entonces coalición partidaria denominada GANA.

Según el informe elaborado por la Coordinación de la Mesa³²⁶ que incluye de Octubre de 2002 a Diciembre de 2003, se contó, en total, con 123 participantes, representantes de diversas organizaciones y agencias gubernamentales vinculadas al tema (se había convocado a 210). Hubo una división entre los participantes, en términos del llamado Grupo Básico y el Grupo Ampliado. La composición de estos grupos fue la siguiente:

GRUPO BÁSICO

- Sector Campesino e Indígena
- Sector Gubernamental
- Sector Privado
- Sector de Mujeres
- Universidades y Centros Académicos

³²³ Este Grupo Ampliado incluía a todos los que manifestaron interés en participar en la Mesa, existiendo también un grupo más reducido (Grupo Básico) que incluía a los actores más relevantes del proceso. Sobre esta forma de participación volveremos posteriormente.

³²⁴ Recordar que la Mesa había sido producto de las resoluciones tomadas en el anterior Grupo Consultivo, realizado en Washington en febrero del 2002.

³²⁵ El Grupo Básico, como ya se mencionó, estaba confirmado por los actores más relevantes del proceso.

³²⁶ SNU y OEA, Coordinación Técnica, 2003, Op. Cit..

- Cooperativas Federadas y No Federadas
- Población Desarraigada

GRUPO AMPLIADO

- Asociación Nacional de Municipalidades
- Proyectos de Desarrollo Rural
- ONG'S y Centros de Investigación
- Iglesias
- Partidos Políticos
- Pequeña y Mediana Empresa

Más concretamente, en el desarrollo del trabajo de la Mesa, el Grupo Básico incluyó a los actores más beligerantes del proceso y estuvo integrado de la siguiente manera: Por el gobierno: SAE, MAGA, Contierra (convertida en SAA), Seprem y Segeplan. Por los empresarios: la Cámara del Agro únicamente. Por las organizaciones sociales: Federación de Organizaciones Rurales de Desarrollo Integral de la mujer guatemalteca, Mujeres en Acción, Cnoc, Plataforma Agraria, CNP-Tierra, Congcoop, ACPD, Fundación Guillermo Toriello. Por el sector universitario y académico: Facultad de Agronomía de la USAC y Fundemos. Cabe resalta la ausencia, una vez más, de los partidos políticos en este Grupo Básico.

Los dos problemas que a juicio de la Coordinación Técnica fueron los principales para el desarrollo de la Mesa están relacionados con desconfianzas entre los actores participantes, así como con la conflictividad agraria prevaleciente.

Con relación al primer problema señalado por la Coordinación Técnica (desconfianzas entre los dialogantes), el proceso contó con la presencia de los actores cuyos intereses están más directamente involucrados de manera contradictoria entre sí en el tema, específicamente alrededor del eje agrario (empresarios del agro y organizaciones campesinas). Sin embargo, no hay evidencias que demuestren que hubo avances importantes en crear mejores condiciones subjetivas que favorecieran acuerdos entre ellos, opinión que no coincide con la valoración que hizo la Coordinación Técnica (“que se mejoró la confianza entre los actores participantes”)³²⁷.

Respecto de la conflictividad agraria, es de hacer notar que durante el funcionamiento de la MIDDOR la conflictividad agraria se expresó en menor medida, ya que el ambiente de diálogo que permitía la mesa y la ausencia de acciones represivas por parte del gobierno así lo favorecieron.

Este elemento es muy importante porque, aunque conceptual y políticamente se definió la necesidad de separar lo coyuntural de lo estratégico, la situación referida demuestra su imbricación. Se entendía por estratégico lo relativo a la formulación de la política pública, objeto de la MIDDOR y, como coyuntural, lo relacionado con la expresión concreta de la conflictividad, que es materia propia de

³²⁷ SNU-OEA, Coordinación Técnica, 2003, Op. Cit.

Contierra (posteriormente convertida en Subsecretaría Agraria). Por lo tanto, se pretendía que la MIDDDR no fuera perturbada por eventuales crisis coyunturales de la conflictividad. Sin embargo, la imbricación resulta evidente, porque la existencia de una mesa de diálogo donde están participando los actores fundamentales en dicha conflictividad (campesinos, empresarios agrarios y gobierno) contribuye sustancialmente, en la medida en que dicho proceso avance, a crear condiciones de distensión. Y, en sentido contrario, pero complementario, esa distensión crea condiciones subjetivas apropiadas que facilitan el diálogo y las posibilidades de consenso.

En el desarrollo de la Etapa III, ya relativa al diálogo mismo³²⁸, la Coordinación Técnica utilizó para la facilitación de la Mesa lo que denominó la "*Metodología Deliberativa para la Participación Ciudadana*". Esta metodología fue criticada por varios de los participantes, pues mantenía la discusión a un nivel de superficialidad y no era propia de la naturaleza de la problemática que se estaba abordando, que obviamente está relacionada con intereses históricamente en conflicto. Al respecto, parece pertinente citar una explicación que nos diera Lic. Arnoldo Aval, Coordinador Técnico de la Mesa, cuando analizaba el proceso en su conjunto en entrevista que nos concedió. Al respecto, afirmó: "En nuestro país, y en el caso particular de la construcción de una política de desarrollo rural, pareciera que tiene lugar una mayor disposición a "negociar" sobre la posibilidad de "construir consensos". Probablemente, tanto los promotores, como los facilitadores (en todos sus niveles) no fuimos capaces de imprimirle un verdadero sello de construcción de consensos al proceso".³²⁹

Es de hacer notar que el Gobierno, en un principio tenía dos propuestas de política de desarrollo rural, una de Segeplan y otra del MAGA, pero en las postrimerías de dicha Mesa, las unificó en una sola, presentada por la Secretaría de Asuntos Agrarios. También es muy importante señalar el rol pasivo que jugó la delegación gubernamental en dichas discusiones. Fue evidente que no pretendía conquistar ningún liderazgo en la Mesa, cuya permanencia le producía, por sí misma, réditos políticos, principalmente de cara a la comunidad internacional.

Por su parte, los sectores empresariales también tenían dos propuestas, una del CACIF y otra de la Cámara de Agro, que luego unificaron en una sola, presentada por el Consejo Empresarial.

Las organizaciones campesinas también tenían distintas propuestas, siendo las principales las de CNOC y Plataforma Agraria. Estas organizaciones no llegaron a unificar sus propuestas durante el transcurso de la Mesa, aunque estratégicamente eran compatibles.

Al final, los resultados del trabajo elaborado por la MIDDDR están sintetizados en una matriz contenida en un documento elaborado por la Coordinación Técnica, con carácter de "No oficial"³³⁰, que tiene fecha 12 de noviembre de 2003 y que

³²⁸ Recordar el esquema del llamado Diseño Básico referido anteriormente.

³²⁹ Entrevista a Arnoldo Aval, Coordinador de ambas Mesas, Guatemala, septiembre de 2007.

³³⁰ El carácter "No oficial" del documento se basa en que el proceso estaba inacabado.

constituye un anexo del informe de la Coordinación Técnica que ya hemos citado anteriormente.

En dicho documento “No Oficial” se plantean, entre otras cosas, nueve principios de la política, así como varias matrices que contienen siete ejes, veinticinco lineamientos y sesenta y seis estrategias³³¹. Los lineamientos y las estrategias están referidos a los ejes. A este documento se le conoció en el lenguaje coloquial de la Mesa como el “Documento de los Pre Consensos”, ya que aunque constituía la sistematización oficial de los mismos realizada por la Coordinación Técnica, no hubo un momento en el que formalmente se ratificara que esta sistematización contaba con la aprobación de los participantes.

A continuación transcribimos los principios, los ejes y los lineamientos de política que se lograron consensuar. Como el lector podrá percatarse cuando los lea, en lo particular y en su conjunto, estos contenidos son altamente satisfactorios (a pesar del evidente sesgo agrario y agropecuario que tienen) si los comparamos con la visión normativa que sobre el desarrollo rural planteamos en el presente trabajo. Las arduas discusiones que se dieron para llegar a ellos son expresión de que no fueron contenidos aceptados con ligereza por los actores participantes. Sin embargo, y adelantándonos a lo que en su momento abordaremos, este producto de la MIDDR (primera de los dos Mesas que analizamos en la presente investigación) es parte de lo que hemos denominado *proceso ineficaz de formulación participativa de política pública*, ya que la Mesa finalizó sin haber alcanzado el propósito que la convocó: formular por consenso una política nacional de desarrollo rural.

La razón más directa y explícita, aunque no sea la explicación de fondo porque la situación se replica constantemente, de por qué estos pre consensos nunca se concretaron en política pública es porque el proceso quedó en suspenso con el triunfo electoral de la oposición (la coalición GANA) y la posición que al respecto asume el nuevo gobierno presidido por Oscar Berger (2004), a lo cual nos referiremos posteriormente.

Se produce, con estas indefiniciones, un empate perverso, en el cual los movimientos sociales “ganan” porque logran incluir importantes planteamientos y, al mismo tiempo, los sectores empresariales no se ven retados por políticas públicas que expresen esos consensos, ya que éstos nunca se convierten en tales (en políticas). Al final, se produce un ejercicio de diálogo que no alcanza los propósitos pretendidos, lo cual desgasta el diálogo como herramienta de la democracia en el proceso de formulación participativa de políticas públicas.

Transcripción de los Principios, Ejes y Lineamientos de Política contenidas en el llamado “Documento No Oficial”:

“PRINCIPIOS RECTORES:

³³¹ Esos son los nombre que literalmente utiliza la matriz en mención.

- Inclusión: El desarrollo rural reclama de la participación de todos los actores involucrados en su impulso sin ninguna exclusión.
- El Estado debe asignar los recursos y adecuar el presupuesto nacional como condición indispensable para la implementación de la política de desarrollo rural
- El desarrollo rural debe ser abordado de manera integral, buscando su necesaria complementariedad en la ejecución de las políticas públicas en el ámbito nacional con base a propuestas y compromisos viables.
- El desarrollo rural debe abordar los obstáculos a los que se enfrentan las mujeres en las zonas rurales y ser garante del acceso a la igualdad de oportunidades para todas y todos.
- El Desarrollo rural debe concebirse desde una visión a largo plazo y debe trascender el enfoque exclusivo de desarrollo agrario pero reconociendo la realidad agrícola actual.
- El desarrollo rural debe potenciar y reconocer el valor social y económico de la conservación del ambiente como base para garantizar una gestión sostenible de los recursos naturales y reducir la vulnerabilidad a los riesgos.
- La existencia de instituciones descentralizadas, participativas, eficientes y eficaces se constituye en base esencial para el desarrollo rural.
- El concepto de propiedad de la tierra se basa en el respeto a las distintas formas de propiedad: pública, privada y comunal.
- Es una necesidad fundamental reivindicar la naturaleza de bienes públicos de los recursos naturales.

EJES Y LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

EJE ECONÓMICO

Lineamientos de la Política

- Promover el crecimiento económico con equidad étnica, social y de género, para el logro del desarrollo humano.
- Propiciar el surgimiento de un nuevo actor económico que supere la visión de subsistencia y que permita la acumulación de riqueza en la economía campesina, como complemento a la economía empresarial que puede reorientarse hacia las etapas de los procesos productivos que requieren mayor inversión.
- Reducir la vulnerabilidad de los sectores rurales frente a la globalización, e identificar y aprovechar las oportunidades.
- Aumentar la inversión pública y privada en el área rural para impulsar el desarrollo y satisfacer las necesidades básicas de educación, salud, seguridad y vivienda

EJE DESARROLLO PRODUCTIVO Y COMERCIAL

Lineamientos de la Política

- Promover la diversificación y reconversión productiva del área rural
- Promover y estimular capacidades para la acumulación de riqueza en la economía campesina, las cooperativas, la micro, pequeña y mediana empresa, agropecuaria y no agropecuaria.
- Fortalecer el mercado interno y facilitar el desarrollo comercial (interno y externo) de productos agrícolas y no agrícolas.

EJE SOCIAL

Lineamientos de la Política

- Elevar el nivel de desarrollo humano de la población rural.
- Garantizar procesos de educación formal y no formal que capaciten a la población para el trabajo en consonancia con la reforma educativa.
- Abordar las causas económicas, agronómicas, políticas y socioculturales de la inseguridad alimentaria y atender la crisis humanitaria que genera.
- Garantizar condiciones dignas de trabajo en el campo.

EJE ORGANIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN SOCIAL

Lineamientos de la Política

- Promover con base al principio de equidad, la participación organizada de la sociedad civil en la formulación, implementación, fiscalización y evaluación de políticas, planes, programas y proyectos relativos al desarrollo rural, y transparentar la inversión social en el área rural.

EJE TIERRA Y SITUACIÓN AGRARIA

Lineamientos de la Política

- Garantizar el respeto a la propiedad pública, privada y comunal de la tierra cuyo origen sea legítimo, y que cumpla su función como medio de generación de riqueza para el desarrollo nacional, reconociendo la dimensión cultural que deviene de los derechos de los pueblos indígenas y la sostenibilidad ambiental.
- Promover el acceso equitativo a la propiedad de la tierra y al uso sostenible de los recursos naturales.
- Integrar el marco jurídico agrario y su desarrollo institucional, incorporando al mismo el derecho indígena.
- Garantizar la equidad de género en el acceso a los recursos productivos de todos los sectores y grupos socioculturales.
- Reconocer los derechos relativos a la propiedad a la tierra de los pueblos indígenas, contenidos en las leyes nacionales, convenios y tratados internacionales, ratificados por el Estado de Guatemala y en el marco de los Acuerdos de Paz.

EJE AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Lineamientos de la Política

- Garantizar la sostenibilidad de los recursos naturales y socioculturales del territorio nacional
- Promover el respeto, manejo y control del patrimonio natural con base a la cultura, conocimiento y cosmovisión de la población rural.
- Promover el desarrollo de una cultura de protección ambiental.
- Reducir la vulnerabilidad ambiental, económica y social en el área rural como base fundamental para la prevención de desastres.

EJE FORTALECIMIENTO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL ESTADO [FINANCIAMIENTO]

Lineamientos de la Política

- Fortalecer el proceso de descentralización económica, política, administrativa y social, en la planificación y toma de decisiones en materia de desarrollo rural.
- Promover la concertación social y la resolución de conflictos en el área rural, garantizando la equidad y el respeto a la multi e interculturalidad.
- Promover el establecimiento de un sistema fiscal progresivo, equitativo, con orientación social del gasto y la inversión
- Fortalecer capacidades para la regulación y administración de acuerdos y compromisos internacionales en materia de desarrollo rural.³³²

Con este producto (y ya estando en los inicios del año 2004) la MIDDR entró en un impasse, puesto que el nuevo gobierno que había asumido el 14 de enero, por varios meses no reaccionó ante su existencia, presentándose una situación de incertidumbre respecto a la efectividad del trabajo realizado y la posibilidad de avanzar en el propósito de formular por consenso la política nacional de desarrollo rural. Esta incertidumbre se prolongó por varios meses, hasta que el gobierno formalmente la clausuró y, en su lugar, convocó a la Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral (MDPDRÍ).

Un rasgo muy relevante a señalar durante la existencia de esta MIDDR fue el rol del gobierno. Aunque logró presentar una propuesta unificada a través de la Secretaría de Asuntos Agrarios (como ya dijimos, anteriormente había dos) y mantuvo una presencia a nivel de Sub Secretaría de Estado, no ejerció ningún liderazgo. Era, sin ninguna exageración, un actor pasivo e intrascendente. Estaba claro que no tenía otra pretensión. La explicación a esta actitud puede encontrarse en el interés formal que el gobierno tenía en la Mesa, importante sólo de cara a la comunidad internacional que, en el Grupo Consultivo ya mencionado, decidió impulsarla. Haber asumido una actitud beligerante lo hubiera eventualmente

³³² SNU/OEA, Coordinación Técnica, 2003, Op. Cit.

enfrentado con otros sectores, sean campesinos o empresariales, lo cual de ninguna manera pretendía.

Esta Mesa entró en “coma” a partir del resultado de la primera vuelta electoral (finales del 2003), pues el partido de gobierno fue derrotado y estaba claro que el nuevo gobierno se planteaba una ruptura con el anterior, a lo cual no escapaba este esfuerzo participativo. Sin embargo, en honor a la verdad, tampoco puede decirse que los avances eran de tal magnitud que presionaran al nuevo gobierno a definir su continuidad. La única presión importante para estos propósitos podría venir de la comunidad internacional que era el padre de la iniciativa.

La ausencia de los partidos políticos a lo largo del funcionamiento de la MIDDP también se constituía en un elemento que debilitaba las posibilidades de su continuidad, pues no había un actor de tal naturaleza que pudiera reivindicarla.

A principios del año 2004, ya con el nuevo gobierno, se le hizo llegar al Vicepresidente, el Dr. Eduardo Stein, una carta firmada por varios de los principales actores del Grupo Básico, en la cual se le solicitaba audiencia para informar sobre el proceso de la MIDDR, así como la continuidad de la misma con una nueva representación gubernamental. Esta solicitud nunca tuvo una respuesta directa.

Lo que si se produjo fue la emisión de un documento del MAGA (Ministerio de Agricultura) con el título de “La Política Agraria como la plataforma para lograr el desarrollo agropecuario y rural en Guatemala”³³³, que simplemente planteó lo que denominó la “reactivación de la institucionalidad agraria”, documento que fue totalmente restringido en su contenido, dada sus limitaciones conceptuales, manifestadas fundamentalmente en que, básicamente, era un planteamiento de reactivación de una estructura de coordinación de agencias de gobierno relacionadas con el tema agrario y agropecuario que había funcionado durante el gobierno de Alvaro Arzú y que se había conocido con el nombre de “La Herradura”³³⁴.

El logro de haber consensuado los principios, ejes y estrategias y, al mismo tiempo, haber entrado en un impasse, que se prolongó hasta mediados del primer año de la gestión del nuevo gobierno, constituye el TERCER HITO, que tiene tanto elementos positivos (los pre consensos alcanzados), como negativos (el impasse de la Mesa) (HITO TRES, MIXTO: POSITIVO Y NEGATIVO)

Se demuestra así una importantes capacidad de cooperación mostrada por los actores involucrados en el proceso, incluyendo al movimiento campesino y al sector empresarial, dados los avances que se habían logrado. Pero al mismo tiempo, se expresa con mucha claridad cómo el actor gobierno tiene la capacidad

³³³ Documento publicado por el MAGA sin fecha.

³³⁴ Posteriormente nos referiremos a la MDPDRI que se impulsó por el nuevo gobierno y que sustituyó a la MIDDR que coordinó el Sistema de Naciones Unidas y la OEA durante el gobierno del FRG.

de hacer entrar el proceso en un impasse, poniendo en evidencia la posibilidad que tiene de ejercer cierto poder autónomo, en este caso con un propósito que podríamos denominar negativo y positivo al mismo tiempo: cancelar el proceso desarrollado durante el gobierno anterior y prepararse para iniciar uno nuevo bajo su conducción.

3.2.2. La nueva MESA: LA MESA DE DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL (MDPDRI).

3.2.2.1. El contexto político de la nueva Mesa

En correspondencia con la importancia que le damos en nuestro Marco Teórico al contexto político, empezamos por analizar en qué condiciones asumió el poder el nuevo gobierno. El presidente Oscar Berger inició su mandato con niveles de simpatía muy altos (arriba del 70%), pero con un bloque parlamentario que, aunque era mayor que el del resto de partidos, no constituía mayoría. La GANA, la coalición ganadora, estaba integrada por tres partidos políticos de reciente constitución (el Partido Patriota, el Movimiento Reformador y el Partido Solidaridad Nacional) y un grupo de “independientes” que apoyaron directamente la candidatura presidencial de Oscar Berger, el cual tenía una gran incidencia política en la coalición. El Partido Patriota abandonó la coalición a los pocos meses de gobierno, priorizando su intención de convertirse en una opción de oposición, dada las aspiraciones presidenciales que tenía su líder, el General retirado Otto Pérez Molina. El grupo de independientes, al que pertenecían los principales cuadros de gobierno, se constituyeron en los verdaderos apoyos políticos del ejecutivo, ya que tanto el MR como el PSN también tenía intereses particulares.

En términos de la relación con el poder legislativo, recordemos (como ya lo expusimos anteriormente) que la GANA obtuvo 47 diputados, de 158 que constituyen el Congreso, frente a 42 diputados del FRG (partido que gobernó en el período anterior y que en las elecciones presidenciales había obtenido el tercer lugar), 33 de la UNE (segundo lugar en la elección presidencial) y 15 del PAN. El resto de diputados pertenecía a otros partidos minoritarios. O sea que la coalición oficial tenía el mayor bloque, pero absolutamente insuficiente, en un Congreso que manifestaba una gran fragmentación, ya que el voto ciudadano fue “cruzado” (para presidente por Berger pero para diputado por otros partidos). Pero además, la coalición GANA en el Congreso tuvo un desprendimiento temprano, ya que la separación del Partido Patriota les redujo en ocho su número de diputaciones.

La imagen democrática del nuevo gobierno probablemente se fortaleció con la participación en él de algunos activistas de derechos humanos y otras personalidades reconocidas por su trayectoria progresista, encabezadas por la figura Vicepresidencial, el Dr. Eduardo Stein, reconocido continentalmente por su trayectoria democrática.

La derrota electoral del partido oficial (FRG) fue seguida por varios golpes de imagen que consistieron en el apresamiento de altos funcionarios del gobierno anterior (incluyendo al propio ex Vicepresidente de la República), señalados de

actos de corrupción. Estos hechos, que fueron ampliamente orquestados por los medios afines a los sectores tradicionales de poder, provocaron algunas expectativas de la población en la nueva administración. Se inició, con bombos y platillos, lo que denominaron la recuperación de la institucionalidad del Estado, que se señalaba de estar infiltrada por las estructuras del crimen organizado que habían avanzado durante el gobierno del FRG, encabezado por Alfonso Portillo.

También es importante hacer ver que el resultado electoral que dio el triunfo a Oscar Berger, debió producirse en una segunda vuelta, en la cual superó al candidato de la UNE por un 16% (58% vrs. 42%), en una contienda donde el voto rural fue adverso al candidato ganador.

Por su parte, dentro del sector empresarial que se había unido graníticamente en apoyo a la coalición GANA para lograr el triunfo electoral, surgió la idea de emular la experiencia de sus pares salvadoreños con ARENA³³⁵, buscando una concertación empresarial de largo aliento, para lo cual trabajarían en la conversión de la coalición GANA en un partido político ideológico y programático, para tener un instrumento político para el largo plazo, con la ventaja de no tener el lastre escuadroneo de aquél.

Sin embargo, bastó una iniciativa gubernamental en materia tributaria que apenas perseguía sacar a flote la gestión, justo al iniciar su desempeño, para que diversos sectores empresariales empezaran a tomar distancia de la opción que tan entusiastamente habían impulsado. Para hacerlo, ni siquiera tuvieron que ser los abanderados de la lucha contra esta iniciativa, ya que contaron con la beligerancia de algunas dirigencias de organizaciones sociales que levantaron la bandera “anti impuestos”, concitando el rechazo popular a una iniciativa fiscal que realmente estaba dirigida a lograr un aporte del sector empresarial para no naufragar de entrada.

Pero en todo caso, lo cierto es que el anunciado “gobierno empresarial” que había proclamado el Presidente Berger empezó a erosionar el apoyo de sus patrocinadores, quienes reprodujeron la práctica de priorizar sus intereses particulares, sectoriales, por encima incluso de una visión empresarial integral. Esta práctica también se expresó en el abandono del proyecto partidario en los términos originalmente concebidos, habiéndose quedado en el proyecto el grupo de “independientes”, encabezado por el banquero Eduardo González³³⁶

En síntesis, la simpatía ciudadana con que inició el presidente electo, así como el beneplácito de la comunidad internacional cuya “ilusión” con el discurso antioligárquico del presidente anterior se había apagado frente a la corrupción

³³⁵ Partido político que aglutina a las derechas salvadoreñas y que ha repetido ya en varias ocasiones. Fue fundado por Roberto Daubisson, ex militar conocido por ser organizador y dirigente de los escuadrones de la muerte durante la guerra.

³³⁶ Eduardo González, quien era precandidato presidencial, cedió sus aspiraciones para apoyar a Oscar Berger. Pasó a ser titular de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia y principal constructor del nuevo partido GANA, proyecto en el cual permaneció hasta que, a finales del año 2006, debió abandonar sus reiteradas aspiraciones presidenciales a raíz de la quiebra de un Banco del cual él era un accionista importante, situación que según algunas opiniones calificadas, fue promovida por sectores de las cúpulas empresariales.

galopante y los señalamientos de vínculos con los poderes paralelos mafiosos, debe contrastarse con un proceso de desgaste propio del ejercicio gubernamental, con la ausencia de un partido oficial consolidado, con un legislativo fragmentado donde la coalición oficial no contaba con un bloque que pudiera construir alianzas mayoritarias, sin tener un respaldo sólido de los empresarios y enfrentando un movimiento popular adverso a su gestión. El ejecutivo se vio obligado a buscar alianzas en el Congreso con el FRG para lograr gobernabilidad, aprovechando la disciplina de este partido y de su bloque parlamentario.

Es en este marco político que se produce un incremento sustancial, durante los primeros meses del nuevo gobierno, de la conflictividad agraria, particularmente en lo referido a las ocupaciones de tierra por parte de las organizaciones campesinas, ya que, a diferencia del período del gobierno anterior donde casi no hubo desalojos, éstos sí se produjeron desde los inicios de la administración de Berger. Esta conflictividad se vio incrementada con las luchas comunitarias contra las concesiones para la exploración de minería a cielo abierto, que el nuevo gobierno defendía con vehemencia.

Hay quienes opinan que el incremento de los desalojos a campesinos que ocupaban tierras se debió al cumplimiento de los plazos judiciales correspondientes a procesos en marcha, pero otros lo atribuyen directamente a los intereses de los empresarios agrarios que se manifestaron directamente en la opción política que ganó las elecciones. En todo caso, la violencia que se aplicó en la conflictividad agraria fue explícita y claramente diferente a la tolerancia que había habido durante el gobierno anterior.

El tema rural y agrario cobró vigencia nuevamente con las movilizaciones campesinas ocurridas con ocasión del llamado “Paro Nacional”, llevado a cabo el 8 de junio de 2004 y los acuerdos que se produjeron para finalizar dicha movilización campesina.

Al respecto, un informe de la Secretaría de Análisis Estratégico³³⁷, analizó lo siguiente: “ Es por ello que, cuando se producen en los últimos cinco meses el elevado número de desalojos (alrededor de 30), el Gobierno se ha expuesto a fuertes críticas –algunas de ellas muy exageradas- en cuanto existen acusaciones de que *dichos desalojos se efectuaron en condiciones de violencia, discriminación y racismo, que para los integrantes de las organizaciones campesinas e indígenas es señal de la reactivación de una política de tierra arrasada*”³³⁸.

Está claro entonces que es la movilización campesina la que, en la coyuntura, hace de nuevo saltar a la agenda nacional el tema agrario y rural.

Durante estos primeros meses de gobierno, la Vicepresidencia de la República y otros funcionarios a quienes se les identifica como afines a ella, fueron madurando una posición hacia el tema del Desarrollo Rural y, particularmente,

³³⁷ SAE, 2004, “*Posturas de las Cámaras Empresariales en relación a la conflictividad agraria*”, documento de análisis, mimeo, Guatemala, 15 de junio de 2004.

³³⁸ Las cursivas corresponden a una declaración de CONIC, Mayo de 2004

hacia la inconclusa MIDDR que, de hecho, como ya lo referimos anteriormente, había quedado suspendida desde los inicios de su administración.

Aunque nunca se explicitó públicamente la razón de este impasse, el mismo se produce en un contexto donde el nuevo gobierno empieza por reivindicar un rol diferente de la cooperación internacional, que se consideraba exagerado, en términos de su incidencia en la formulación de las políticas públicas.

Los argumentos que filtraba el nuevo gobierno, particularmente la Vicepresidencia de la República y la Secretaría General de Planificación (Segeplan), respecto de este impasse eran los siguientes: 1. Que el gobierno, producto del resultado electoral, tenía suficiente legitimidad política y no necesitaba de intermediaciones externas (de la cooperación internacional) para relacionarse con la sociedad civil; 2. Que la Mesa anterior tenía una conformación insuficiente, en términos de los actores participantes, que debía ser superado; 3. Que producto de esa conformación el contenido de los acuerdos alcanzados tenían un sesgo agropecuario que no correspondía con una visión integral del desarrollo rural; y 4. Que los acuerdos no tenían una fuerza obligatoria y, por lo tanto, debía garantizarse el efecto vinculante de sus decisiones.

Estas consideraciones tuvieron como efecto político que durante varios meses no se supiera si la Mesa que había funcionado durante el gobierno anterior tendría algún futuro con la nueva administración.

3.2.2.2. La convocatoria a la MDPDRI y la estrategia gubernamental

En este marco, la Vicepresidencia de la República convoca a las organizaciones que participaron en el proceso anterior a un acto público, donde se cierra oficialmente la MIDDR, se reconoce el papel que jugó la comunidad internacional en esta (fallida) iniciativa y se convoca a una nueva Mesa, la MDPDRI (Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral). Este hecho tuvo lugar en un acto que se realizó en el Palacio Nacional de la Cultura, en Junio del año 2004.

Esta Convocatoria del gobierno constituye el CUARTO HITO, en términos positivos, porque se posibilita retomar un proceso que había quedado en el impasse. (HITO CUATRO, POSITIVO)

La superación del impasse en que había entrado el proceso participativo es el resultado de la presión ejercida por los actores campesinos que, haciendo uso de un recurso de poder efectivo (la movilización), lograron la vigencia del tema en la agenda política nacional. Asimismo, el pulso entre la comunidad internacional y el nuevo gobierno se resolvió clausurando “con dignidad” la Mesa anterior (la MIDDR) y convocando a una nueva bajo la conducción directa de este último.

Son, por lo tanto, dos actores (movimiento campesino y comunidad internacional) que utilizan recursos de poder distintos, para que un tema se convierta en un asunto de importancia en la agenda política, aunque ellos entre si no estuvieran concertados en tal propósito.

Posteriormente a la Convocatoria, los días 6, 7 y 8 de agosto de 2004, en un hotel de Antigua Guatemala, la Vicepresidencia de la República convocó a una importante reunión de tres días de duración, donde se realizó un taller de *Propuesta de atención inmediata al tema de desarrollo rural*. A esta reunión asistieron los Ministros, Secretarios de Estado y funcionarios de alto nivel relacionados con el tema del desarrollo rural.

El resultado de esta actividad fue, en primer lugar, la constitución del Gabinete de Desarrollo Rural, que impulsaría lo que se denominó la Agenda Estratégica para el Desarrollo Rural, que contenía tres iniciativas fundamentales: 1) Un Plan de Acción gubernamental para el Desarrollo Rural ; 2) Una Mesa Interagencial para negociar la cooperación internacional en función de una acción coordinada que produjera impactos reales; y 3) Confirmar la decisión asumida por el Vicepresidente de constituir una Mesa Intersectorial para formular por consenso una política de desarrollo rural, la cual retomaría la Mesa anterior, pero reorientándola en términos de su composición y naturaleza, para superar la deficiencias que se le señalaban al esfuerzo anterior y que hemos referido en los párrafos previos.

El Plan de Acción contiene cinco áreas temáticas, que se consideraban "... los ejes sobre los cuales ha de construirse el desarrollo rural en Guatemala"³³⁹ y que serían las siguientes: agraria; medio ambiente y recursos naturales; seguridad alimentaria y nutricional; micro, pequeña y mediana empresa; y relaciones laborales. Este Plan de Acción se consideraba como una etapa de transición, mientras se formulaba por consenso en la MDPDR la política correspondiente. Esta consideración era trascendental para darle sentido al proceso participativo para la formulación de la política nacional de desarrollo rural, pues manifestaba una voluntad política gubernamental de aceptar un consenso intersectorial y adecuar su plan a dichos acuerdos, pero al mismo tiempo, se reivindicaba el derecho y obligación gubernamental de formular e impulsar su propia política, la cual llevaría a la MDPDRI para su discusión. Esta actitud era completamente distinta a la asumida por el gobierno anterior, ya que ahora se planteaba ejercer un liderazgo en la Mesa, aunque sin pretensiones impositivas.

El Gabinete de Desarrollo Rural (GDR), estaría presidido, como legalmente corresponde, por el Vicepresidente de la República, y conformado de manera permanente por los Ministerios de Agricultura, Economía, Ambiente, Cultura; por las Secretarías de Planificación, Ejecutiva de la Presidencia y de la Paz; por los Comisionados de Competitividad, del Plan de Gobierno y de Seguridad Alimentaria (este último cargo, posteriormente se convertiría en Secretaría); así como con la posibilidad de llamar a reuniones del gabinete a otras carteras que eventualmente se considerara necesario.

La composición del Gabinete, además de tener una jerarquía gubernamental de primer nivel en términos institucionales, también reunió a los

³³⁹ Gerencia de la Vicepresidencia de la República, s/d "*Análisis Propuesta Metodológica para el abordaje y acompañamiento en la formulación de las políticas vinculadas al desarrollo rural integral*".

personajes claves de la administración, en términos de su influencia política. Entre ellos podemos mencionar a Richard Aikenhead, Miguel Fernández, Álvaro Aguilar, Roberto González Díaz Durán y Eduardo González, además del interés explícito que manifestó el Vicepresidente en el tema. Se constituyó asimismo la Gerencia del Gabinete, encabezada por Mariano Ventura, un empresario del agro, ex Ministro de Agricultura durante el gobierno de Alvaro Arzú, con bastante influencia entre el sector empresarial y con reconocidas habilidades de operador político.

Este Gabinete tendría como propósitos fundamentales contribuir a la formulación de una política de desarrollo rural que incorporara los aportes sectoriales correspondientes a cada agencia de gobierno que participa en el mismo, así como garantizar la coordinación y coherencia de las políticas relativas al desarrollo rural. La Delegación gubernamental a la MDPDRI representaría a esta Gabinete.

En una reunión posterior del Gabinete de Desarrollo Rural, realizada en febrero del 2005, se aprobó el esquema para el funcionamiento de la nueva Mesa, así como la fecha de su instalación oficial. Esta nueva mesa se denominó Mesa de Diálogo y Participación de Desarrollo Rural Integral (MDPDRI)

3.2.2.3. Las visiones subyacentes sobre el Desarrollo Rural

En la Mesa subyació, sin llegar a explicitarse, y por lo tanto a discutirse, dos visiones sobre el Desarrollo Rural, una suscrita por el sector empresarial y el gobierno y la otra por las organizaciones sociales, a las cuales haremos referencia a continuación, de manera muy sintética.

Visión empresario/gubernamental

El sector empresarial y gubernamental conciben el desarrollo rural fundamentalmente a partir de la inserción de la actividad productiva que en esos territorios se realiza en la mundialización económica, para lo cual, lo agrario y agrícola resultan contraproducente. Se impone, en esta lógica, la necesidad de dar un salto estratégico que permita pasar de lo agrícola a lo no agrícola. En esta lógica económica, la tierra y la agricultura no resultan importantes, sino que más bien, retardatorias de una estrategia de desarrollo, razón por la cual debe “desagrarizarse” la visión.

Al mismo tiempo, se define como el principal actor al cual debe estar dirigida la política a aquellos productores que tengan, real o potencialmente, posibilidades de vincularse exitosamente a dicha mundialización. El actor típico de esta política serían los “grupos gestores”, donde se organizan pequeños y medianos empresarios a nivel territorial.

La Agenda Nacional de Competitividad es el marco general donde se ubica la política de desarrollo rural, pero principalmente vista desde la perspectiva empresarial, no sistémica.

Por consiguiente, el logro de la competitividad en las actividades productivas que se realicen en el área rural, constituye el propósito estratégico que debe lograrse.

En esencia, es un modelo que, tal como ha sido la tradición histórica en el país, otra vez, se plantea “hacia fuera”.

Este planteamiento tiene, por lo menos, dos virtudes que deben destacarse. Una es comprender que no se puede ignorar la mundialización económica en un planteamiento de desarrollo rural, máxime cuando, como en el caso de Guatemala, hablar de desarrollo rural equivale, en gran medida, a referirnos al desarrollo nacional. Y la otra es definir como actor fundamental al que va dirigida la política a esa categoría de productores en el área rural (pequeños y medianos empresarios con capacidades reales o potenciales de vincularse a la globalización), con lo cual se estaría promoviendo el fortalecimiento de una clase media importante, vinculada a actividades productivas que dinamizan la economía territorial.

Sin embargo, la debilidad sustancial de esta visión del desarrollo rural es que, de nuevo, se deja a la mayoría de la población del área rural, campesina e indígena, al margen de la estrategia y, por lo tanto, tampoco se afronta el problema de la conflictividad agraria a fondo (entendida como las raíces de los conflictos), sino que únicamente como una intervención a nivel de las manifestaciones de esa conflictividad: los conflictos concretos, para solucionarlos o prevenirlos, a fin de mantener la gobernabilidad. Y para afrontar los agudos efectos de esta exclusión, esta visión del desarrollo rural se plantea la necesidad de una política de seguridad alimentaria.

Esta visión, sintéticamente referida, es la que el gobierno de la república pretendía promover en la MDPDRI.

Visión de las organizaciones campesinas

Las organizaciones campesinas por su parte, critican esta exclusión de la mayoría campesina indígena de la visión de desarrollo rural empresario gubernamental, planteando la necesidad de que al centro de la política de desarrollo rural no esté como propósito fundamental lograr la inserción exitosa de los territorios rurales a la globalización mediante la competitividad empresarial, sino que el objetivo sea garantizar el desarrollo humano de la población que habita en esos territorios, la cual, mayoritariamente, es campesino indígena, sin posibilidades reales, ni potenciales, de lograr esa inserción exitosa.

Por consiguiente, la economía campesina indígena (como ellos la llaman) debería ser el destinatario fundamental de la política de desarrollo rural, entendida como la combinación de un conjunto de actividades productivas realizadas por las familias campesinas que, aunque están fundadas principalmente en la tierra, no se agotan allí, pues pueden incluir venta de mano de obra y otras actividades productivas o comerciales. Esta definición no significa la pretensión de reproducir indefinidamente el carácter de subsistencia que es propio de la economía campesina, sino que su impulso hacia la conversión en excedentaria.

En esta visión, por lo tanto, la tierra y la agricultura juegan un papel muy importante y, por consiguiente, el tema agrario resulta trascendental, subrayando, además, la dimensión cultural de la tierra, no sólo su carácter de medio de producción.

3.2.2.4. El diseño de la MDPDRI

La principal discusión que se dio en la primera reunión del Gabinete de Desarrollo Rural fue relativa a la composición de la Mesa, en lo referente a la representación de la sociedad civil. La razón de esta preocupación se explica en función de la propuesta que el gobierno pretendía impulsar y que se refirió en los párrafos anteriores. Por consiguiente, se pretendía disminuir al máximo posible la presencia de las organizaciones campesinas y sus aliados, así como de los terratenientes y empresarios vinculados al agro. Se intentaba diversificar la participación con la presencia de otros actores que tuvieran una visión empresarial y con intereses no vinculados a lo agrario y agrícola directamente.

Esta intención estaba en contradicción con la dinámica participativa que tradicionalmente se ha dado en torno a este tema, y, especialmente, con la importancia social y política que a nivel nacional tienen los actores cuya participación se pretendía minimizar, ya que las organizaciones campesinas son los actores sociales “más relevantes” o, por lo menos, lo eran, al momento de producirse la situación aquí analizada, además del peso histórico que tiene este movimiento en la conflictividad social nacional. Nuestra calificación de “relevantes” no está fundada en los recursos de poder con los cuales dichos actores cuentan para incidir en las políticas públicas, en cuyo caso su situación es bastante desventajosa. Es simplemente una referencia al interés que tienen en la materia, al nivel de importancia y afectación que resulta de las decisiones de políticas que al respecto se tomen, así como de la potencial conflictividad social que subyace en la problemática agraria.

A decir de alguno de las principales personalidades gubernamentales, se requería que la Mesa fuera una pista apropiada, donde pudiera aterrizar la propuesta sustantiva que se pretendía formular. La adecuación de la misma se refería a “la idoneidad” de los actores participantes, entendida en términos de que sus intereses coincidieran con la visión de desarrollo rural que se pretendía impulsar en la Mesa.

La contra argumentación, para no disminuir la importancia de la participación de las organizaciones campesinas y sus aliados, giró en torno a dos elementos centrales. Uno referido a la importancia cualitativa de los sectores campesinos que no tenían ni real, ni potencialmente, condiciones para ser beneficiados con una estrategia que se centraba en la inserción ventajosa a la mundialización de los territorios rurales, así como la imposibilidad históricamente demostrada de que hubiera un derrame desde los sectores más dinámicos que permitiera beneficiar a las mayorías excluidas de esta visión de desarrollo “hacia fuera”. Y el otro argumento, más pragmático, se centró en la gobernabilidad que requería el impulso de la visión gubernamental, la cual se vería afectada por la

exclusión de los sectores campesinos y la ingobernabilidad que esto produciría, particularmente en términos de la conflictividad agraria.

Al final, se produjo un equilibrio que contempló la inclusión de diversos sectores de la sociedad civil, diversificando la representatividad para que estuvieran presentes actores económicos de distintos niveles, cuyos intereses y actividades productivas no sesgaran la mesa hacia visiones agrarias y agrícolas, pero que tampoco las eliminara.

Para lograr los propósitos referidos en el párrafo previo, así como para superar las limitaciones que se señalaron a la Mesa anterior (la MIDDR), el diseño de la nueva definió lo siguiente:

1. Participarían tres “sectores”: Estado, Sociedad Civil y Partidos Políticos. Por parte del Estado se invitaría a los tres organismos (un representante del Judicial, uno de la Junta Directiva del Legislativo y por parte del Ejecutivo, una delegación del Gabinete de Desarrollo Rural). Por parte de los Partidos Políticos la invitación se giró a todos los que estaban legalmente inscritos. Y por parte de la sociedad civil se diversificó sectorialmente la participación, de tal manera que no se centrara en aquellos actores más vinculados al tema agrario (movimiento campesino y Cámara del Agro). Se invitó, por lo tanto, a grupos gestores³⁴⁰, a cooperativistas, a pequeños empresarios, a exportadores no tradicionales, a cámaras empresariales no agrícolas y al propio CACIF. También se invitó a la USAC y a un representante de los Centros de Investigación.

Los convocados, concretamente, fueron:

CNOC (dos delegados)
Plataforma Agraria (dos delegados)
CNP-Tierra (dos delegados)
Alianza para el Desarrollo Rural (dos delegados)
Federaciones de Mujeres Rurales (dos delegadas)
Congcoop (un delegado)
Cámara del Agro (un delegado)
Cámara de Turismo (un delegado)
Cámara de la Construcción (un delegado)
Grupos Gestores (un delegado)
Confecoop (un delegado)
Asociación Gremial de Empresarios Rurales, AGER (un delegado)
Asorema (un delegado)
Partidos Políticos (ocho delegados, los partidos legalmente inscritos en ese momento)
Sector Académico (dos delegados: USAC y FLACSO)
Gobierno, Gabinete de Desarrollo Rural (ocho delegados)

³⁴⁰ Se denominan Grupos Gestores a organizaciones de pequeños y medianos empresarios organizados territorialmente para impulsar el desarrollo de sus regiones.

Es muy significativo que nadie se preocupara por convocar y darle seguimiento a la participación de la Corte Suprema de Justicia, ni del Congreso de la República, como lo había planteado el diseño original de la MDPDRI. El Coordinador de la misma tampoco manifestó mayor preocupación al respecto. La Vicepresidencia, que era la que impulsaba este proceso, tampoco parece haberse percatado de la ausencia. Se expresa así la debilidad de la institucionalidad del Estado, incluso en el imaginario de actores políticos relevantes.

2. La convocatoria, coordinación y facilitación de la Mesa fue asumida directamente por el Gobierno, para lo cual se contrató un Coordinador con funciones más políticas y un Facilitador del proceso³⁴¹.

3. Se estableció que los acuerdos de la Mesa debían ser por consenso y que serían vinculantes para los participantes. Esta pretensión de que las decisiones de la Mesa fueran “vinculantes” pretendía superar el “frenesí dialógico” que ha prevalecido en este tipo de ejercicios en Guatemala, donde el diálogo se convierte en un fin en sí mismo, en un espacio de catarsis sin posibilidades reales de concreción, pues una vez tomados los acuerdos (cuando se logran), los actores se desentienden del proceso. Se pretendía entonces que los consensos, precisamente por ser tales, fueran de obligatorio cumplimiento para quienes los asumieran, obviamente en el ámbito pertinente de su competencia.

Este compromiso lo asumía el gobierno sin menoscabo de su derecho (y obligación) de buscar el liderazgo que le permitiera impulsar su concepción sobre el desarrollo rural.

3.2.2.5. El desarrollo de la MDPDRI

La MDPDRI desarrollaría su trabajo en las siguiente secuencia: una etapa preparatoria para garantizar la participación de los convocados en los términos decididos; una de formulación de la política; y una última etapa de validación y aprobación de la política. En esta última etapa, se abriría para su validación con la más amplia participación de la sociedad civil, teniendo especial importancia para tales efectos el sistema de los Consejos de Desarrollo.

La Mesa, aunque convocada y facilitada por el gobierno, fue considerada por parte de sus integrantes, como autónoma, dado su composición, naturaleza y propósitos. A nivel gubernamental, se le asignó a la Secretaría de la Paz, SEPAZ, la responsabilidad de cumplir con la tarea de coordinar institucionalmente esta iniciativa. Sin embargo, en la práctica, la Sepaz jugó un papel irrelevante a lo largo del proceso. Esta realidad tiene una explicación de triple carril. Por una parte la irrelevancia que tenía en la agenda gubernamental real (no la del Vicepresidente y su equipo) este tema; segundo, porque la Secretaría de la Paz, igual que los Acuerdos de Paz, carecían de importancia estratégica en esa agenda

³⁴¹ Como Coordinador de la Mesa fue contratado el autor de la presente Tesis y como Facilitador al Lic. Arnoldo Aval, quien había fungido como Secretario Técnico en la Mesa anterior (la MIDDRI). El Coordinador renunció a tal responsabilidad a las pocas semanas, a partir de una acción represiva gubernamental a una finca ocupada, la cual produjo varios campesinos y policías muertos.

gubernamental; y tercero porque quienes fungieron como titulares de esa Secretaría fueron personajes de segundo orden en la nomenclatura gobernante.

El otro problema político en el diseño de la Mesa se relaciona con la posición a asumir respecto de los avances logrados en la primera, así como en lo referente a de la cantidad de propuestas que al respecto se habían formulado. La disyuntiva era si ignorar los avances logrados, dado el supuesto sesgo agrícola y agrario de la misma, y retornar a las propuestas originalmente existentes; o bien hacer un esfuerzo por aprovechar dichos avances, pero al mismo tiempo retomar los planteamientos originados desde los actores estratégicos (organizaciones campesinas, empresariales y gobierno).

Es importante recordar que previo a la primera Mesa (la MIDDR impulsada durante el gobierno de Alfonso Portillo), ya existían diversas propuestas de política nacional de desarrollo rural para el mediano y largo plazo, formuladas por diversos actores, a las cuales ya hicimos mención anteriormente y que habían sido objeto de sendos trabajos de sistematización y ubicación de divergencias y convergencias por parte de MINUGUA y del Foro Guatemala³⁴².

Por lo tanto, para ser más precisos, la discusión ahora se ubicaba en si volver al contenido de dichas propuestas o basarse en los avances logrados en la Mesa anterior y que estaban contenidas en el “documento no oficial” o de “pre consensos” ya mencionado.

Y aunque teóricamente las organizaciones sociales reivindicaron la necesidad de tener presentes los “pre consensos” alcanzados en la MIDDR³⁴³, en la práctica dicho documento no jugó un papel sustancial en el desarrollo de la nueva Mesa. En realidad lo que prevaleció fue regresar a las propuestas pre existentes, pero no a todas, sino que únicamente a las correspondientes a los sectores más beligerantes que participaban en esta nueva iniciativa.

En una de las primeras reuniones de la MDPDRI (la cuarta para ser más específicos), se abordó el tema de dichos “pre consensos” y la memoria de la misma reporta las siguientes conclusiones:

Tabla 11. Conclusiones sobre los pre consensos alcanzados

Consensos	Disensos	Nuevos aportes
<ul style="list-style-type: none"> • Algunos principios son válidos, pero se deben agregar otros relacionados con la pluriculturalidad y papel del estado. • Se propone realizar un reordenamiento 	<ul style="list-style-type: none"> • Definición de principios vinculados a los temas de territorialidad, función social de la propiedad, diálogo y 	<ul style="list-style-type: none"> • Componentes del Modelo de Desarrollo: <ol style="list-style-type: none"> 1. Eje de acumulación 2. Inserción a la economía mundial 3. Papel de estado 4. Actores

³⁴² La referencia a estos documentos ya se hizo en citas anteriores.

³⁴³ Estos pre consensos están contenidos en el documento “No oficial” ya citado.

<p>de los ejes en torno a los temas: económico, social, cultural, político, ambiental y tecnológico.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta contenido en los ejes de trabajo, se deben elaborar en función de la visión y la misión. 	<p>negociación y corresponsabilidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Definición de la lógica de la estructura del documento. 	<p>5.Rol del estado /sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elementos para el diagnóstico: Propuestas vinculadas al Desarrollo Rural.
---	---	---

También se pensó que era necesario profundizar en el diagnóstico de la situación prevaleciente en el área rural, para lo cual se debían considerar lo que al respecto contenían los siguientes documentos:

- *La parte nuclear de las propuestas sobre Desarrollo Rural, que han elaborado diversas organizaciones: CNOG, CACIF, Plataforma Agraria y otras.*
- *Consolidado de los últimos 4 informes sobre desarrollo humano del PNUD*
- *Censos y encuestas del INE*

Así mismo, se decidió que *“En base a las propuestas elaboradas por los miembros de la plenaria dentro de los grupos de trabajo... la próxima reunión plenaria de la Mesa, se enfocará a la presentación de las propuestas vinculadas al Desarrollo Rural, desde el gobierno hasta los sectores de la sociedad civil.”*³⁴⁴

Posteriormente, el 9 de junio del mismo año, la Mesa conoció algunas de las propuestas de Desarrollo Rural, especialmente, como ya se indicó, las elaboradas por las organizaciones sociales, campesinas y empresarias, así como las presentadas por instancias gubernamentales, Pero realmente, como ya se dijo, el proceso de formulación de la política no se basó en los “pre consensos” ya mencionados, ni en un esfuerzo explícito de síntesis de las propuestas que se expusieron, sino que desarrollo un contenido propio.

En esta Mesa (MDPDRI) se expresaron nuevamente, también sin haberse explicitado suficientemente, las dos visiones contrapuestas sobre el Desarrollo Rural a las cuales ya nos hemos referido.

Hay una expresión clave que resume esta contradicción: “desagrarizar el desarrollo rural”, la cual fue públicamente rechazada por las organizaciones campesinas. Esta posición fue expresada muy claramente por la Gerencia del Gabinete de Desarrollo Rural³⁴⁵ y, al interior del gobierno, fue adversada por la Secretaría de Asuntos Agrarios, presidida por Mariel Aguilar. El resultado de esta

³⁴⁴Rodríguez, Danilo, Secretario Técnico Mesa de Dialogo y Participación Sobre Desarrollo Rural Integral (MDPDRI), 2005, “*Memoria de la cuarta reunión de la MIDPDRI*”, Guatemala, 12 de mayo de 2005. Todo lo que está en cursivas corresponde a dicha memoria.

³⁴⁵ Esta Gerencia, como ya se dijo, estuvo encabezada por el empresario Mariano Ventura.

contradicción fue no utilizar el término, respondiendo al criterio superficial de evitar una terminología que creara mayor conflictividad, con lo cual se invisibilizó el debate esencial. Sin embargo, esta solución de conveniencia política contribuyó a que la Mesa perdiera profundidad en las discusiones y se encubiera una verdadera bomba de tiempo que posteriormente estalló y provocó la crisis que llevó a su paralización.

El resultado de no haber hecho explícito el debate fundamental fue que no se pudieron abordar directamente las cuestiones esenciales que subyacieron en las discusiones de la Mesa. Se ignoró el análisis que hizo la Secretaría de Análisis Estratégico que hemos citado anteriormente, en el cual esta agencia de inteligencia recomendó: “un proceso amplio de discusión y consenso sobre el modelo de desarrollo rural que mejor se adapte a las características nacionales”³⁴⁶.

De todas maneras, la crisis que llevó a la paralización de la Mesa y su posterior clausura, tiene su fundamento precisamente en esas visiones, cuya expresión más concreta son los temas de la transformación de la estructura agraria y del rol de la economía campesina.

Sin embargo, en contraposición a esta valoración, podría señalarse que los avances logrados en aspectos muy importantes de una política nacional de desarrollo rural y que, en términos cuantitativos constituyen una significativa mayoría, probablemente hubieran sido muy difíciles de lograr si la discusión esencial se hubiera entrampado.

El acto solemne de instalación de la MDPDRI fue el 22 de febrero del 2005 (ocho meses después que había sido anunciada en el acto donde se clausuró la mesa anterior), pero su instalación operativa fue el 30 de marzo del mismo año en las oficinas de la Vicepresidencia de la República. Su objetivo fue formular de manera participativa una política nacional de desarrollo rural integral de largo plazo.

Entre los convocados, los cuales ya hemos enumerado anteriormente, los grandes ausentes, nuevamente, fueron los partidos políticos.

Es importante señalar que los partidos políticos no respondieron a la convocatoria, a excepción de URNG y Los Verdes (este último fue posteriormente cancelado por el Tribunal Supremo Electoral debido a su bajo desempeño electoral) que fueron constantes a lo largo del proceso, el partido Patriota que asistió pocas veces y la UNE que se incorporó plenamente hasta los últimos meses.

La explicación de esta falta de involucramiento no puede ser simple, pero nos parecen evidentes algunas razones, tales como las siguientes. Primero, debido a la debilidad de los partidos existentes, casi todos sin sustento ideológico

³⁴⁶ Ver nota de pie de página número 435.

ni programático. Segundo, porque para los partidos un foro donde convergen con diversas organizaciones sociales (populares, empresariales, académicas, etc.) puede no resultar atractivo porque estarían “cediendo” espacios de decisión que podrían considerar propios de su naturaleza. Y tercero por el costo político que significaría para ellos tanto del cumplimiento como del incumplimiento de lo pactado (por lo intereses involucrados).

Estas apreciaciones son correspondientes con las expresadas por varios de los participantes en la Mesa. El Coordinador de la misma, el Lic. Arnoldo Aval, afirmó que “... los partidos políticos en Guatemala no son programáticos y por lo tanto no tienen una propuesta claramente sustentada acerca de muchos de los problemas nacionales...”³⁴⁷. En el mismo sentido se expresó Úrsula Roldán, representante de Plataforma Agraria (organización campesina), cuando dijo que la razón de la ausencia de los partidos era “Porque los partidos políticos están poco desarrollados en Guatemala, lo que existen son maquinarias electorales... No existe una cultura política ni parlamentaria para el debate sobre los problemas nacionales...La Mesa no les generaba ningún beneficio, ni siquiera protagonismo...”³⁴⁸. Aparicio Pérez, ex Coordinador General de la CNOC afirmó que los partidos estuvieron ausentes “por no tener establecidos entre sus planes estratégicos el tener que debatir con las organizaciones sociales la problemática estructural de nuestro país,.... No hubo mayor interés de los partidos...”³⁴⁹ Con estas apreciaciones coincide Otto Kuseck, representante de la Cámara del Agro, afirmando que “... los partidos políticos inicialmente no les interesaba el desarrollo rural porque es un tema complejo, que tienen que tomar definiciones y eso los ponía en riesgo, y porque no querían asumir el verdadero rol que deberían tener los partidos políticos...”³⁵⁰.

Como se ve, si en algo coinciden los diversos participantes en la Mesa es en una valoración negativa sobre los partidos, a partir de lo cual explican su ausencia. Es decir que, en este caso, los principales decisores de política son vistos por los actores sociales como infuncionales ante su supuesto rol de intermediación entre la sociedad y el poder político del Estado.

Pero volviendo al relato del proceso de la MDPDRI, la Coordinación Técnica presentó el día 28 de abril de 2005 una “hoja de ruta” que contenía siete fases, de las cuales, de hecho ya se había cubierto la primera (Acuerdos Básicos relativos a la Metodología). Estas fases fueron:

- Fase 1: Acuerdos Básico (acuerdos sobre metodología)
- Fase 2: Diagnóstico (revisión de las propuestas existentes y de la Mesa anterior)
- Fase 3: Prospectiva (construcción y definición de escenarios)
- Fase 4: Objetivos (Visión Compartida)
- Fase 5: Plan estratégico (formulación de líneas estratégicas y programas)
- Fase 6: Plan operativo (formulación de acciones y tareas)

³⁴⁷ Entrevista a Arnoldo Aval, Guatemala, septiembre de 2007.

³⁴⁸ Entrevista a Úrsula Roldán, representante de Plataforma Agraria en la Mesa, Guatemala, septiembre de 2007.

³⁴⁹ Entrevista a Aparicio Pérez, ex Coordinador General de CNOC. Guatemala, septiembre de 2007

³⁵⁰ Entrevista a Otto Kusek, representante de la Cámara del Agro en la Mesa. Guatemala, septiembre de 2007.

Fase 7: Ejecución, monitoreo y evaluación de la política

Del 12 de mayo al 9 de junio se cubrió la fase 2 (Diagnóstico, revisión de las propuestas existentes y de la Mesa anterior).

Con la fase tres (Prospectiva –construcción y definición de escenarios-) es que realmente se inició el proceso político, al abordarse el tema de la construcción y definición de escenarios, para lo cual se discutió un documento de diagnóstico como punto de partida, el que se le denominó “La situación en Guatemala”. En la elaboración de este documento se enfrentaron dos visiones contradictorias. Una que se circunscribía a un diagnóstico fundamentalmente empírico, sin explicar las causas de las situaciones descritas; y la otra visión que hacía una referencia histórico estructural.

Es importante señalar, que estas dos visiones, en términos de los actores que las sustentaban, coincidían con las existentes sobre el desarrollo rural³⁵¹.

Aunque no fue posible lograr un consenso al respecto, el abordaje crítico de la situación del desarrollo rural en el país permitió tener un punto de partida para avanzar en la fase número tres (el análisis de prospectiva), sin que ello implicara excluir una u otra de las citadas visiones. Esta fue una conclusión alcanzada en la reunión de la Mesa del día 10 de Agosto del mismo año (2005), cuyo carácter pragmático es evidente. La calificación de pragmática se basa en considerar que pese a la ausencia de consensos no se obstaculizó la continuidad del proceso, ya que no se pretendió que los actores tuvieran que renunciar a sus interpretaciones. También tiene una utilidad muy importante al permitir exponer con claridad los enfoques que sustentaban los actores respecto del desarrollo rural en el país.

Un elemento colateral relevante a rescatar en este momento del proceso fue la preocupación manifestada por los participantes en torno a la existencia de iniciativas de ley sobre la materia en el Congreso de la República que no tomaban en cuenta el trabajo que se realizaba en la Mesa.

Esta situación expresa con mucha claridad el distanciamiento entre el proceso político nacional y el proceso participativo que se impulsaba en la Mesa. Los partidos políticos trataban de “justificar” su apoyo al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana, reivindicando la necesidad de determinadas leyes sociales que tenían carácter compensatorio para apoyar a quienes resultarían más vulnerables. Entre estas leyes estaba la de Desarrollo Rural. De esta manera se pretendía conciliar la oposición que tenían las organizaciones sociales a la firma del TLC con la decisión de casi todos los partidos de apoyarlo, particularmente en el marco de las presiones provenientes, tanto de los sectores tradicionales de poder en Guatemala, como de la

³⁵¹ El sector empresarial que sostenía una visión de inserción a la mundialización se identificaba con el diagnóstico fundamentalmente empírico, mientras que las organizaciones populares y sectores académicos que criticaban la visión de “desarrollo hacia fuera” se identificaban con un diagnóstico de tipo histórico estructural.

Administración estadounidense. Los partidos estaban preocupados del costo político electoral que pudiera tener para ellos haber aprobado el TLC .

Esta situación explica la existencia de tres iniciativas de ley en la materia, siendo las dos más importantes las encabezadas por diputados del FRG y de la UNE.

Los partidos, por su parte, nunca consideraron la posibilidad de someter sus iniciativas en esta materia a un proceso de consenso multisectorial, que hubiera sido lo que habría sucedido si estuvieran participando en la Mesa.

Únicamente la UNE, reaccionó ante la existencia de la Mesa, designando a uno de sus Asesores Parlamentarios especialista en el tema (el Ing. Ferdý Berganza), a quien, en la Comisión del Congreso que debía emitir dictamen sobre las iniciativas de ley en trámite, se le había asignado la tarea de formular un proyecto de iniciativa de ley que integrara los tres ya existentes. El Ing. Berganza llegó a este espacio participativo con el discurso de su disposición a conocer el proceso avanzado para que el trabajo que él estaba realizando (el consolidado de los tres proyectos) incluyera los consensos de la Mesa.

En todo caso, la ausencia de los partidos políticos en la Mesa y el trámite de iniciativas de ley de desarrollo rural que ignoraba la dinámica de la misma, significaba un importante preocupación, porque señala un punto que posteriormente evidenciaría su notabilidad estratégica, ya que los principales decisores (los partidos políticos) no estaban en la dinámica de formular por consenso la política; y, por el contrario, se manifestaba una actuación legislativa que invertía lo lógica, al pretender promulgar una ley sin que existiera una política de Estado definida.

La Facultad de Agronomía de la USAC, FAUSAC, participante en la Mesa, hizo una publicación de prensa que contenía un planteamiento público al respecto, reivindicando el respeto al proceso allí desarrollado, iniciativa que coincidió con las preocupaciones de otros actores participantes. En este comunicado la FAUSAC solicitó a los diputados "...que se abstengan de conocer cualquier iniciativa de ley de Desarrollo Rural hasta que finalice el proceso que se lleva a cabo en la Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral que está trabajando en la formulación por consenso de un marco general de política", exhortando también a los partidos a "... que se integren a dicho espacio de diálogo, ya que su presencia es indispensable en el mismo..."³⁵²

Pero en medio de esta situación que preocupaba a los participantes en la Mesa, se continuaba avanzando en la hoja de ruta establecida. Fue así como se continuó con el análisis prospectivo que permitiera construir escenarios y, en tal sentido, se decidió definir las variables que se relacionan con el desarrollo rural, utilizando una metodología de FODA. Alcanzar consensos alrededor de estos

³⁵² Pronunciamiento de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, con relación a las iniciativas de ley referidas al desarrollo rural que se han presentado en el Congreso de la República". Guatemala 28 de julio de 2005.

temas, que permitieran priorizar una conclusión en cada variable, fue un paso muy importante.

Este avance es contradictorio e incoherente con la polarización que respecto al tema ha prevalecido en el país, así como con el resultado final de este proceso (su ineficacia para formular por consenso la política). Pero esta incoherencia no debe desvalorizarlo, porque fue producto de discusiones largas y profundas, que, de hecho, sentaron un nuevo piso para definir el contenido de una política nacional de desarrollo rural integral, lo cual, obviamente hubiera sido mucho más significativo si el proceso no hubiera fracasado en su objetivo final.

Para facilitar esta etapa de la Mesa, el gobierno contrató a un especialista en la metodología que permitiera realizar el análisis prospectivo. Este especialista fue el Dr. Ariel Rivera Irías, Decano de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Rafael Landívar, cuyo desempeño permitió que afloraran contradicciones que anteriormente habían sido invisibilizadas, especialmente relacionadas con los temas torales relativos a la cuestión agraria.

El procedimiento se desarrolló de la manera que a continuación se relata.

Primero, se sistematizó el conjunto de variables que, desde diferentes perspectivas, plantearon los participantes en la Mesa, los cuales se resumen de la siguiente manera:

Fortalezas:

- La construcción progresiva de un marco legal, político e institucional básico que favorece el desarrollo rural.
- Un proceso de discusión de un modelo económico, cultural y político desde una perspectiva integral.
- Los crecientes niveles de organización, participación social y de existencia de espacios de diálogo, convergencia social, económica, política y ambiental para abordar el tema de desarrollo rural y fortalecimiento del desarrollo local.
- Un ámbito rural pluriétnico, multilingüe y multicultural con diversidad territorial de recursos naturales, biodiversidad, patrimonio histórico-cultural y un sistema de áreas protegidas
- La riqueza interna, potencial productivo, geográfico y natural que revaloriza las actividades económicas y encadenamientos productivos.

Oportunidades:

- La globalización (económica, financiera, comercial, tecnológica, etc).
- La diversificación de demanda externa (servicios ambientales, turismo, etc).
- La integración regional y apertura comercial.
- El apoyo de la cooperación externa, reconceptualización de los modelos de cooperación y financiamiento, así como el cumplimiento de compromisos y convenios internacionales (metas del milenio y otros).

- La reconfiguración de los polos económicos y políticos.

Debilidades:

- La inequidad y exclusión política, social económica, étnica y de género que se traduce en pobreza, pobreza extrema y desigualdad relacionadas con las diversas manifestaciones de concentración de poder económico, político y social.
- La debilidad del Estado en la gestión del desarrollo, particularmente local y rural, por deficiencias en la descentralización, ordenamiento territorial y ambiental.
- El ejercicio deficiente de la ciudadanía económica, política y social (lo que se denomina la “ciudadanía plena”) y crisis de liderazgo.
- Las condiciones adversas a las inversiones privadas en el área rural (producto de falta de un marco legal adecuado, inseguridad, falta de infraestructura, mano de obra e instituciones) lo que incide en el ritmo de crecimiento económico, que se traduce en deficiencias en el mercado laboral y la informalidad.
- La conflictividad social por el acceso a los recursos (tierra, agua, ambientales y financieros) provocada por una ausencia de políticas e institucionalidad adecuada a la realidad.

Amenazas:

- El proceso de globalización.
- El fenómeno migratorio que modifica la estructura social y económica.
- La existencia de poderes legales e ilegales (crimen organizado, narcotráfico) internacionales que influyen negativamente en el cumplimiento del papel del Estado
- La crisis energética y presión sobre recursos naturales y ambientales
- Las economías emergentes y de planificación central que compiten con nuestro país sobre la base de costos.

De este conjunto de Variables, se hizo una priorización de las mismas, para poder escoger las más importantes³⁵³, resumiéndose este esfuerzo de síntesis realizado por consenso, de la siguiente manera.

Fortaleza: existencia de un proceso de discusión de un modelo económico, cultural y político desde una perspectiva integral;

Oportunidad: Integración regional y apertura comercial como medio para hacerle frente a la globalización;

Debilidades: Inequidad y exclusión política social, económica, étnica y de género que se traduce en pobreza, pobreza extrema y desigualdad relacionadas con las diversas manifestaciones de concentración de poder económico, político y social; y debilidad del Estado en la gestión del desarrollo, particularmente local y rural, por deficiencias en la descentralización, ordenamiento territorial y ambiental; y

³⁵³ Se consensuó una variable por categoría, excepto en las debilidades, donde se consensuaron dos.

Amenaza: Existencia de poderes legales e ilegales (crimen organizado, narcotráfico) internacionales que influyen negativamente en el cumplimiento del papel del Estado.

Con base en el consenso alcanzado sobre las variables, los participantes, organizados en grupos intersectoriales³⁵⁴, hicieron el ejercicio prospectivo de imaginar cuatro posibilidades relevantes de desarrollo de las variantes consensuadas para llegar a plantear cuatro posibles escenarios, llegándose a aprobar los planteados por uno de los grupos.

A continuación copiamos el trabajo presentado por el grupo que más desarrolló dicho análisis prospectivo sobre la base de considerar el desarrollo de cada una de las variables (posibilidades A, B, C y D), el cual fue tomado del archivo del Facilitador³⁵⁵. El contenido y orientación del trabajo realizado por los otros grupos no fue sustancialmente diferente.

Tabla 12. Conclusiones de trabajo de grupo sobre el análisis prospectivo de las variables analizadas

	A	B	C	D
Fortaleza				
Proceso de discusión de un modelo económico cultural, político, social desde una perspectiva integral.	Se logra establecer y consensuar exitosamente un acuerdo Se define el modelo y se cumple	No se logre un acuerdo ni un consenso	No se alcanza un acuerdo total, se interrumpe el proceso de consenso y el gobierno incorpora lo que considere pertinente a su plan de acción	El congreso emite una ley de desarrollo rural sin tomar en cuenta el esfuerzo de la mesa de formulación de la política de D.R. la cual afronta problemas de legitimidad y positividad.
Oportunidad				
Integración	El proceso de	Se da el	Proceso	Centroaméri

³⁵⁴ Este trabajo se realizó los días 26, 27 y 28 de Agosto de 2005, en la Fundación Uleu, en el municipio de Santa Apolonia del Departamento de Chimaltenango.

³⁵⁵ Este documento consta en el archivo virtual del facilitador Arnoldo Aval, titulado GRUPPO3, cuya última fecha de modificación es 27/11/2006 a las 02:44 PM.

regional y apertura comercial como medio para hacerle frente a la globalización	integración regional no se establece, se da la apertura comercial con una posición debilitada frente a la globalización	proceso de integración y se da la apertura comercial, pero el proceso de integración no se desarrolla.	incipiente de integración , se da la apertura comercial, pero no se tiene capacidad de negociación integrada frente a la globalización	ca integrada con identidad regional desarrollada capacidad de negociación y posicionamiento frente a los procesos de globalización
Debilidades				
Inequidad y exclusión política, social económica, étnica y de género que se traduce en pobreza, pobreza extrema y desigualdad relacionadas con las diversas manifestaciones de concentración de poder económico, político y social.	Se mantiene la Inequidad y exclusión política, social económica, étnica y de género que se traduce en pobreza, pobreza extrema y desigualdad relacionadas con las diversas manifestaciones de concentración de poder económico, político y social.	Baja la inequidad y crece la concentración se mantiene	Crece la inequidad baja la concentración	Disminuye tanto la inequidad como la concentración
Debilidad del estado en la gestión del desarrollo particularmente local y rural, por deficiencias en la	El estado se mantiene débil en la gestión del desarrollo, impactando en el sector rural, porque las deficiencias	Se fortalece el estado en la gestión, del desarrollo particularmente rural	Se fortalece el estado, en su gestión de desarrollo y se superan parcialmente las deficiencias en	El estado se debilita aún más y se aborta el proceso de desarrollo particularmente local y

descentralización ordenamiento territorial y ambiental.	en la descentralización y ordenamiento territorial se mantiene	superando deficiencias en la descentralización, ordenamiento territorial y ambiental	la descentralización, ordenamiento territorial y ambiental	rural
Amenaza				
Existencia de poderes legales e ilegales (crimen organizado, narcotráfico internacionales que influyen negativamente en el cumplimiento del papel del Estado.	Siguen existiendo los poderes legales e ilegales, y siguen influyendo negativamente sobre el papel del Estado	Se minimizan los poderes ilegales USA, replanta su política de seguridad se reafirma y socializa el replanteamiento del papel de los organismos internacionales, para fortalecer el papel del Estado.	Los poderes ilegales se fortalecen, los poderes legales continúan influyendo y el estado es minimizado en su función	Se minimizan los poderes ilegales internacionales pero los organismos legales internacionales siguen influyendo de manera negativa en el estado.

Este momento marcó el QUINTO HITO, el cual se constituyó en uno de los más importantes del proceso, sino el más importante, debido al contenido de lo consensuado: nada menos que las variables del desarrollo rural y los eventuales desarrollos de cada una de ellas. Este consenso implicaba, de hecho, una comprensión compartida sobre las causas de la problemática prevaleciente en el área rural. Pero lo más significativo es que estos consensos se logran estando presentes los principales actores directos y tradicionalmente enfrentados en dicha problemática (movimiento campesino: CNOC y Plataforma Agraria, por una parte; y empresarios: CACIF y Agexpront, por la otra). (HITO CINCO, POSITIVO)

Si no se comprende la importancia del proceso de formulación de la política³⁵⁶ y del rol de los actores que en él participan, resulta imposible explicarse cómo se puede llegar a este nivel de acuerdo en medio de las condiciones estructurales prevalecientes. Parece claro entonces, que el análisis histórico estructural, es insuficiente para estos propósitos explicativos (el nivel de acuerdo logrado en medio de intereses fincados en condiciones estructurales contradictorias), si se le asume de manera inflexible y mecanicista.

Con base de estos acuerdos, se avanzó hacia la construcción de consensos sobre los escenarios posibles del desarrollo rural en un plazo de veinte años, los cuales se expresaron en historias relativas a juegos de niños y jóvenes en las áreas rurales del país. Se construyeron cuatro escenarios, que pueden ser definidos como optimista, pesimista, tendencial y futurible.

Es importante señalar que estos consensos sobre escenarios e historias que los expresaran, cerraban la Fase Tres de la MDPDRI y sentaban las bases para entrar de lleno a las siguientes, que era Objetivos, Plan Estratégico y Plan Operativo, las cuales se desarrollarían utilizando la metodología del marco lógico para arribar a consensos.

También es relevante hacer notar que a partir de este momento se entraba a tomar decisiones más concretas, que necesariamente deberían estar basadas en el discurso político que se había logrado consensuar y que expresaba los acuerdos alcanzados, los cuales eran bastante avanzados. Para la representación empresarial esta situación los ponía en una encrucijada, pues era el momento de pasar del discurso a las decisiones concretas.

Y es precisamente en estas circunstancias que se produce un nuevo hito en la Mesa, el SEXTO, sólo que ahora en términos negativos, pues sucede el repliegue de los sectores empresariales, principalmente del CACIF, que ya no volvió a participar en el proceso. (HITO SEIS, NEGATIVO)

Se empieza a perfilar así, el carácter de “Veto Players” que pueden tener determinados actores, por los recursos de poder que acumulan, para retirarse de un proceso participativo, confiando en su capacidad de influir de manera directa en los decisores de política.

En este caso sucede lo contrario a lo acaecido en el Hito anterior (cinco), ya que los intereses basados en las condiciones estructurales prevalecientes empiezan a poner los límites a las posibilidades que tiene la participación social en el proceso de formulación de políticas públicas.

Es importante señalar dos elementos que pueden ayudar a entender esta actitud de la cúpula empresarial. Uno es el rumbo decisorio que se vislumbraba en la Mesa, el cual podría comprometerlos no sólo con una visión que no compartían plenamente, sino que con elementos mucho más concretos (los Objetivos, el Plan Estratégico y el Plan Operativo); y otro, de naturaleza externa a la Mesa, pero muy

³⁵⁶ Recordar el punto 2.2.1., del numeral 2 del Capítulo 1 (Marco Teórico sobre Políticas Públicas)

relacionado, fue la irrupción en el debate nacional del tema agrario, a partir de que saltó a la agenda pública la discusión sobre la necesidad de crear la jurisdicción y legislación agraria, compromiso aún incumplido de los Acuerdos de Paz, para lo cual la Corte Suprema de Justicia coordinaba un proceso participativo que tenía por objeto consensuar una propuesta tanto sustantiva como procesal.

Los sectores empresariales vinculados al agro reaccionaron con mucha desconfianza ante estos procesos participativos (tanto el que impulsaba la Corte Suprema de Justicia relativo a la legislación agraria sustantiva y procesal, como el que estaba ocurriendo en la MDPDRI para formular la política nacional de desarrollo rural). Su preocupación era que, según ellos, podría vulnerarse la legitimidad de la propiedad privada, lo que provocaba una angustia generalizada en todo el sector, estuvieran o no relacionados con la propiedad de la tierra. Es evidente que este supuesto riesgo los unifica, pues tienen ante él una reacción ideológica.

Está claro entonces la importancia que tiene lo que ya anteriormente referimos, relativo a la relevancia del contexto y las correlaciones de fuerza predominantes, ya que la Mesa realmente no podía “encapsularse”, ni desde ese espacio se podían controlar los factores contextuales que evidentemente se proyectan hacia ella. También se transparentó el peso político tan desproporcional que tienen los sectores empresariales, que los convierte en “Veto Players” en el proceso de formación de las políticas públicas, con lo cual afectan sustancialmente al régimen democrático.

Estas apreciaciones fueron expresadas por varios de los entrevistado, cuando se les preguntó sobre quiénes habían obstaculizado el logro de consensos. Por ejemplo Aparicio Pérez expresó que “... uno de los actores que menos ayudó fue la Cámara del Agro, quienes no permitieron, se cerraron demasiado, no flexibilizaron sus posturas y eso nos llevo al estancamiento del proceso en que íbamos avanzando...”³⁵⁷. En similar sentido se manifestó Columba Sagastume, cuando dijo que “... probablemente tarde o temprano el sector privado, en ejercicio de cierto derecho fáctico de veto, detendría la discusión y, en ese escenario, se convertiría en un factor de entorpecimiento de la Mesa”³⁵⁸. Sin embargo, debe matizarse esta apreciación con la percepción que se tenía desde el sector empresarial, pues tal como lo manifestó Otto Kusec, “... creo que los que más obstaculizaron el logro de consensos está Plataforma Agraria y CNOC”³⁵⁹

Otro elemento del contexto que irrumpió en la mesa fue el huracán “Stan” que azotó el país en Octubre del 2005, ya que las organizaciones campesinas pretendieron reorientar la discusión hacia la necesidad de enfocar la política de desarrollo rural hacia la reconstrucción del país, dada la magnitud de los daños ocurridos en el área rural y la afectación de la población mas vulnerable.

³⁵⁷ Entrevista a Aparicio Pérez, ex Coordinador General de la CNOC Septiembre/2007.

³⁵⁸ Entrevista a Columba Sagastume, Sub Secretaria de Políticas de la Secretaría de Asuntos Agrarios. Septiembre/2007

³⁵⁹ Entrevista a Otto Kusec, directivo de la Cámara del Agro y su delegado ante la Mesa. Septiembre/2007

La discusión que se planteó es relevante, no sólo por el contenido de la misma y los intereses en juego (los afectados son los pobres que constituyen mayoría), sino que también para analizar la relación que se da entre un esfuerzo dirigido a formular política de largo plazo de manera consensuada y la influencia que hechos coyunturales pueden tener en este proceso. Anteriormente, ya la Mesa había logrado sobrevivir a episodios de represión al movimiento campesino, y ahora enfrentaba un hecho natural que afectaba severamente a la población rural con ocasión de la ocurrencia de un desastre³⁶⁰.

Esta era, por lo tanto, la segunda vez que la coyuntura ponía el riesgo el proceso y, de nuevo, se planteaba la discusión entre la dinámica del espacio donde el mismo se desarrollaba y el contexto socio político que lo afectaba. Y es que, aunque lo que se está definiendo es lo estratégico, parece claro que la coyuntura crea las condiciones que posibilitan, facilitan, entorpecen o, inclusive, inviabilizan el proceso. El resultado de esta contradicción depende mucho de la actitud que al respecto asuman los actores principales y de los incentivos o descincentivos que al respecto tengan. Es innegable también el papel que juegan los operadores políticos en esta contradicción, principalmente del lado gubernamental (primordial actor en el impulso del proceso de formulación participativa de la política).

Según refiere el Coordinador de la Mesa, el Lic. Arnoldo Aval³⁶¹, al interior de la delegación de gobierno, habían posiciones que pretendían de entrada y frontalmente rechazar cualquier pretensión de desviar el proceso, habiendo prevalecido una visión más moderada que, teniendo la misma intención, definió una táctica mucho más flexible, que permitiera responder a la preocupación de los actores campesinos que demandaban una respuesta coyuntural, pero sin permitir que se abandonara el proceso estratégico.

Afortunadamente, la MDPDRI encontró una salida apropiada en la segunda dirección planteada en el párrafo anterior, la cual satisfizo a todos los actores, decidiendo dos cosas: primero, incorporar en la formulación de la política el elemento de la atención a desastres o de gestión de riesgos, lo cual permitía darle un enmarque estratégico a un evento coyuntural de segura reiteración. Y, segundo, se decidió canalizar a la instancia gubernamental a cargo de enfrentar la situación creada por el Stan los planteamientos inmediatos de las organizaciones campesinas.

La solución a esta crisis también fue posible porque los sujetos que plantearon una reorientación de la Mesa, afortunadamente en este caso, no tenían los recursos de poder que les permitiera imponer tal pretensión. Si ellos hubieran tenido la calidad de Veto Players (como ocurrió con el sector empresarial), seguramente la crisis no se hubiera podido rebasar.

³⁶⁰ Recién iniciado el proceso de luego desarrollo la iniciativa de la MDPDRI (el 31 de agosto de 2004) ocurrió una masacre de campesinos en una finca del sur occidente del país (Nueva Linda), a partir de un desalojo violento que hicieron las fuerzas de seguridad ante una ocupación campesina. Este hecho tensó las relaciones entre el gobierno y el movimiento campesino y afectó las condiciones necesarias para impulsar este tipo de procesos participativos.

³⁶¹ Entrevista realizada al Lic. Arnoldo Aval, Coordinador de la Mesa, Guatemala, abril de 2007.

La superación de esta crisis constituye el SEPTIMO HITO, en términos positivos, porque fue una prueba de cómo la coyuntura, por grave y conflictiva que se planteó, no hizo abortar el proceso de orden estratégico y se logró encontrar una solución que abordó la problemática coyuntural pero desde la perspectiva del propósito de mediano y largo plazo que la mesa perseguía (formular una política intertemporal). O sea que esta experiencia demuestra la ventaja que significa la existencia de espacios de diálogo que permiten avanzar en un rumbo estratégico sin que la conflictividad coyuntural tumbe el proceso. (HITO SIETE, POSITIVO)

Este hito positivo, sin embargo, tiene sus límites ante la ausencia de actores estratégicos (los partidos). Sin embargo, aun en el marco de estas limitaciones, muestra la capacidad de maniobra que puede tener el gobierno cuando realmente negocia con un sector de la sociedad civil (los que se mantenían en la Mesa), teniendo argumentos significativos. La capacidad argumentativa y de persuasión, por consiguiente, juega un rol importante en el proceso de formulación participativa de políticas públicas.

Superada la dificultad anteriormente mencionada, se entró de lleno a las Fases cuatro (Objetivos –Visión Compartida-) y cinco (Plan Estratégico, formulación de líneas estratégicas, políticas y programas)

Estas fases se inician con un taller celebrado en Antigua Guatemala, los días 28 y 29 de Octubre de 2005³⁶², cuyo propósito fue elaborar el Marco Estratégico de la Política de Desarrollo Rural Integral³⁶³, para lo cual lo primero que se abordó fue la Visión del Mundo Rural para el año 2030, ya que a partir de ella se formularían los Objetivos correspondientes a la política que pretendía realizar dicha visión.

En la Fase anterior, cuando se hizo el análisis prospectivo y se elaboraron los correspondientes escenarios, se trabajaron distintas visiones sobre lo que sería el Mundo Rural para el año 2030. Sin embargo, en esta nueva Fase, lo que se intentó fue elaborar una sola Visión, para lo cual se produjeron tres intentos, uno correspondiente a un Grupo de Trabajo que se consideró por el pleno con un mayor nivel de aceptación (pero sin hacer explícito un consenso) y otras dos elaboradas por la Coordinación Técnica y por la Facilitación. A continuación se transcriben estos tres intentos, los cuales se han tomado del Relato Oficial, elaborado por el Coordinador Técnico, el Lic. Arnoldo Aval.

Primer intento (de un grupo de trabajo):

“Para el año 2030 un Estado enfocado al desarrollo local, que ejerce su autonomía, con capacidad financiera, resultado de una reforma institucional

³⁶² A esta reunión se le conoce como “Farolas I”, por el nombre del Hotel en el cual se llevó a cabo.

³⁶³ De acuerdo al delegado de Segeplan en la delegación gubernamental, debía entenderse que el marco estratégico contiene los niveles de políticas y programas, con sus respectivos indicadores verificables objetivamente (IVO’s), fuente de verificación y supuestos.

profunda (orientada a la democratización, descentralización y participación social). Impulsa el desarrollo humano integral en los espacios rurales, habiendo logrado hacer de los Acuerdos de Paz, el paradigma de la competitividad sistémica y las Metas del Milenio directrices programáticas de las políticas públicas, además de haber logrado la sintonía de la cooperación internacional en requerimientos nacionales y soberanos en materia de desarrollo. La principal herramienta del desarrollo en los espacios rurales es la planificación del territorio, descentralizada, con un enfoque ambiental y de gestión de riesgo; y con ello se reduce la vulnerabilidad ambiental y social. La inserción a la economía global se logra mediante un enfoque equilibrado entre lo global y lo local (glocalización) con una agenda que prioriza la equidad y la competitividad (sistémica). Se ha logrado un Estado de derecho que mantiene un estado de gobernabilidad democrática y que no penaliza los conflictos sociales.”³⁶⁴

Segundo intento (propuesta de la Coordinación Técnica):

“En el año 2030 Guatemala es el país de Centroamérica con los niveles más elevados de desarrollo humano en sus espacios rurales. Sus políticas públicas están basadas en la planificación territorial descentralizada, ambiental y orientada al desarrollo económico local, producto de una reforma del Estado encaminada a la modernización, que garantiza amplios márgenes de autonomía y capacidad financiera. Los Acuerdos de Paz, las Metas del Milenio y el paradigma de competitividad sistémica se traducen en altos indicadores de bienestar y productividad. La inserción a la economía global refleja la preeminencia de un modelo que refleja continuidad entre lo local y lo global (glocalización), lográndose altos niveles de competitividad y equidad.”³⁶⁵

Tercer intento (propuesta de la Facilitación):

“En el año 2030, el desarrollo rural integral de Guatemala es el resultado de un nuevo proyecto de nación, que ha privilegiado el desarrollo sostenible, y que ha priorizado lo local, particularmente el espacio rural-territorial más vulnerable, y la población rural, en armonía con la estrategia nacional. Se sustenta en:

- El ejercicio de un Estado democrático de derecho que se fundamenta en el amplio respeto a los derechos humanos, que implica el ejercicio de la plena ciudadanía de todas y todos, que ha superado la discriminación étnica, genérica, étnica y cultural, a través de la participación social, activa y organizada, y que ha minimizando la influencia los poderes ilegales.”³⁶⁶

Al tratar de llegar a consensos sobre la Visión, las observaciones que se hicieron en la plenaria donde se discutieron las tres elaboraciones citadas fueron las siguientes:

“ • El Estado de derecho debe enfatizar el respeto de los derechos humanos.

³⁶⁴ Coordinación Técnica, s/f, “Relatoría de la Mesa de Diálogo y Participación de Desarrollo Rural Integral”. (sin fecha).

³⁶⁵ Ibid

³⁶⁶ Ibid.

- La noción de Estado de derecho lleva implícita la noción de derechos humanos; aunque en Guatemala lo observado es un Estado de legalidad.
- Se propone manejar la noción de ejercicio de un Estado de derecho, de amplio respeto a los derechos humanos.
- El tema de tierra no aparece en las visiones, sobre todo en lo relacionado a la cuestión de repartimiento.
- La redacción consensuada debería llevarse a cabo por parte de una comisión donde participe un miembro de cada grupo.
- Hay que enfatizar aspectos de suma importancia como ordenamiento territorial, descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales, ética humana y solidaridad.
- La visión refleja un serio error: aún se mantiene el horizonte de desarrollo rural como una realidad a construir, y no como un proceso. El horizonte que debe visualizarse en el 2030 es la seguridad humana, generada por un proceso de desarrollo rural. La visión debe responder a la pregunta ¿cómo están las condiciones de seguridad humana en el año 2030 como producto de un proceso de desarrollo rural?
- Se advierte que la visión debió de haber sido construida con base a las cinco variables identificadas por el FODA.
- El principal problema es que se están introduciendo elementos nuevos que impiden consensuar la redacción de la visión. De seguir así no se logrará el objetivo.
- Se había arribado a un consenso en torno a la redacción de una visión consensuada.
- Se sugirió asumir la propuesta de una redacción de visión consensuada por parte de un miembro de cada grupo, a reserva del facilitador.”³⁶⁷

Como se puede colegir de las citas anteriores, la Mesa no logró llegar a un consenso pleno sobre este punto trascendental, pero es posible identificar un amplio margen de coincidencias que, para los propósitos de nuestra investigación, nos permite señalar un alto nivel de acercamiento a la visión normativa que hemos planteado en la presente Tesis.

Una vez más, encontramos que el diálogo en la Mesa permite avances sustanciales, pero todavía en una Fase donde la concreción está pendiente, misma que debería haberse producido a partir de la Fase cinco (Plan Estratégico: formulación de líneas estratégicas, de políticas y programas), y, con mayor razón, en la Fase seis (Plan Operativo: formulación de acciones y tareas).

Paralelamente a estos avances, en la Mesa se planteó una vez más, la necesidad de agilizar el final del proceso, dado que existía una presión en tal sentido, derivada de la posibilidad que en el Congreso de la República se avanzara en la promulgación de una Ley Marco de Desarrollo Rural que ignoraba este esfuerzo³⁶⁸, ya que a estas alturas solo participaban en la Mesa dos partidos

³⁶⁷ Ibid

³⁶⁸ Recordar que con ocasión de la aprobación del TLC CAUSA, el Congreso aprobó un decreto donde se comprometía a promulgar lo que denominaron “leyes compensatorias”, la primera de las cuales sería de la desarrollo rural, habiéndose presentado ya en la legislatura anterior tres iniciativas de ley con este propósito.

políticos: la URNG (que siempre permaneció) y la UNE (de reciente incorporación).

La UNE actuaba con claros propósitos partidistas, ya que tenía la pretensión de que la iniciativa de ley marco eliminara los Fondos Sociales y se creara un Instituto de Desarrollo Rural, especie de “super fondo” que reuniría los recursos de todos los Fondos existentes. En la búsqueda por legitimar su propuesta, el representante de la UNE (Ing, Ferdy Berganza) hizo circular entre todos los integrantes de la Mesa la iniciativa de ley que él estaba trabajando por encargo de su partido, la cual consistía en un intento por elaborar un consolidado de los proyectos existentes y de una supuesta incorporación de los avances logrados en la Mesa. Sin embargo, los participantes no respondieron positivamente a la pretensión del Ing. Berganza y dejaron claro que no se identificarían con dicha iniciativa partidaria, ya que las energías estaban centradas en el esfuerzo que significaba la Mesa.

El resto de partidos políticos siguió indiferente ante este proceso.

Un dato muy significativo al respecto es que ni siquiera el partido oficial, la GANA, mostraba interés en la Mesa, a la cual nunca asistió. Esta actitud era clara expresión de que el esfuerzo que hacía el Ejecutivo por formular de manera participativa la política nacional de desarrollo rural no era compartido por el propio partido oficial, sino que era una iniciativa particular de la Vicepresidencia y su equipo, conocidos por una actitud más progresista al interior de un gobierno abiertamente pro empresarial.

Esta falta de sustento político con el cual actuaba la Vicepresidencia y su equipo (sin apoyo partidario y con la oposición del sector empresarial con el cual el gobierno abiertamente se identificaba), producía un resultado paradójico, pues la delegación gubernamental terminaba defendiendo en la Mesa las posiciones del sector empresarial, ya que tenía que “demostrar” de cara a la correlación de fuerzas existente al interior del mismo gobierno, que respondía a la línea empresarial predominante. Los sectores sociales reaccionaban señalando a la delegación oficial de ser “más papista que el papa”, señalamiento que tenía fundamento, dada la situación política referida.

Las entrevistas que realizamos a actores claves claramente demuestran esta percepción de que el gobierno respondía a las visiones e intereses empresariales. Marta Ayala, del sector ambientalista, lo planteó de manera muy directa cuando se refirió a la participación del Gerente de la Vicepresidencia, el Arg. Eduardo Aguirre. Ella afirmó que “... él no podía llegar a acuerdos, porque tenía que consultar con su sector, que era el sector empresarial, por eso con esas consultas que tenía que realizar, nosotros no podíamos avanzar, porque en todo momento las propuestas de la sociedad civil no eran muy bien recibidas, él tenía que estar consultando con su sector...”³⁶⁹.

³⁶⁹ Entrevista a Marta Ayala, representante del sector de los ambientalistas en la Mesa. Septiembre/2007

Pero volviendo al relato de lo sucedido en esta reunión (que, como ya dijimos, se le conoció como Farolas 1 por el lugar donde se realizó), el primer obstáculo que hubo que sortear, fue, como ya se ha mencionado, la intención de las organizaciones campesinas de reorientar la discusión de la Mesa hacia la reconstrucción por los efectos que el huracán Stan había tenido en la población rural mayoritariamente pobre y en extrema pobreza, situación que fue superada en los términos antes explicados.

En esta reunión se hizo énfasis en debilidades sustanciales de la Mesa, relativas a la ausencia de dos actores fundamentales. Unos eran, como ya se explicó al detalle, los partidos políticos; y el otro era el sector empresarial, ya que la cúpula representada en el CACIF y la Cámara del Agro se ausentaron.

O sea que en la Mesa había plena conciencia de la magnitud de esta debilidad dada por la ausencia de los actores estratégicos mencionados.

Esta situación constituye el OCTAVO HITO de la Mesa, en términos negativos, porque se quedaron en el proceso las organizaciones sociales y el gobierno, que, como se referirá posteriormente, a partir de este momento se sintió en la obligación de defender las posiciones de los ausentes (los empresarios), dada la correlación de fuerzas existente al interior del ejecutivo, especialmente la situación de desventaja en que se encontraba el Vicepresidente y su equipo, quienes eran los impulsores de la Mesa y expresaban posiciones progresistas que eran minoritarias al interior del gobierno de Oscar Berger. (HITO OCHO, NEGATIVO)

O sea que, pese a la relativa autonomía de la política, hay momentos cruciales cuando los intereses fincados en condiciones estructurales pueden obligar al gobierno (y al Estado en general), a que actúe directamente de acuerdo a ellos. La argumentación que arroja una propuesta alternativa a los intereses hegemónicos resulta insuficiente, al no lograr ser acompañada una movilización significativa que modifique la correlación de fuerzas a nivel social y político. El resultado es que, aunque el Estado no sea un simple instrumento de dichos intereses, ellos prevalecen al interior de la articulación de relaciones de dominación que lo constituyen³⁷⁰.

Se llegó a plantear, por parte de representantes de los sectores sociales, la duda sobre la naturaleza del espacio de concertación que significaba la Mesa, en el sentido de que si no era realmente un escenario ficticio para “entretener” a las organizaciones campesinas, mientras el escenario decisorio era otro diferente, argumento que se basaba en la ausencia de actores estratégicos en la Mesa: los partidos y la cúpula empresarial (CACIF y Cámara del Agro).

Pero pese a estas desconfianzas, el proceso continuó y para avanzar en la elaboración del Marco Estratégico de la política, la lógica fue que el primer paso

³⁷⁰ Recordar acá la diferencia que establece Carretón (citado en el Marco Teórico) relativa a la comprensión del Estado como una articulación de relaciones de dominación y no como un simple instrumento de clase, y, menos aún, como un supuesto árbitro imparcial.

debería ser explicitar la visión consensuada sobre el desarrollo rural que había quedado inconclusa cuando se discutieron tres propuestas al respecto, estando aun presente el sector empresarial.. La intención era que a partir de esa visión se definieran los objetivos generales de la política, así como los temas y los ejes. Esta elaboración debería cristalizar en la elaboración de una matriz que contuviera y relacionara ejes con enfoques.

Fue así como, con la presencia del Ejecutivo, los partidos políticos URNG y UNE, las organizaciones populares y los sectores académicos, se dio por consensuado el contenido ya referido, a pesar de haber algunas observaciones críticas. Por consiguiente, el consenso respecto de la Visión es relativo.

En esta reunión también se ratificaron los temas polémicos, identificándolos de nuevo en el agrario y la institucionalidad, agregando el de competitividad, con menor fuerza. Se acordó preparar una metodología para discutir los primeros dos temas polémicos en una posterior reunión, la cual se llevaría a cabo el 8 de noviembre de 2005. Es necesario señalar que también se ubicaron algunas contradicciones en los temas del enfoque territorial vrs. el enfoque sectorial, así como en el tema de los derechos de los pueblos indígenas. Se precisó, sin embargo, que el tema del enfoque territorial debía abordarse no tanto porque fuera objeto de contradicciones, sino que para subrayar su utilidad en la formulación de una política nacional de desarrollo rural.

En términos del proceso participativo de formulación de la política, la definición de temas polémicos y su abordaje planteó el reto de no evadir su discusión, pero sin que se conviertan en los temas centrales de la Mesa, ya que sería incoherente con el carácter integral con el cual se ha definido al desarrollo rural. Pero, de todas maneras, el tema que continuó antagonizando las posiciones en la Mesa fue el agrario.

Hay una completa coincidencia entre todos los participantes en relación a que dicho tema fue el principal factor de disenso. Roberto Díaz, del sector empresarial, dijo: "El más difícil resultó siendo el tema agrario, en ese momento fue cuando no se pudo seguir adelante con la participación del sector privado..."³⁷¹. De igual manera se manifestó el agro empresario Otto Kusek, cuando, respondiendo a la pregunta de cuál había sido el tema más difícil, afirmó "... el tema tierra y propiedad privada y propiedad privada en función social..."³⁷². Luís Galicia, de Avancso, miembro de Plataforma Agraria, coincidió también al respecto, afirmando que "... por supuesto, el tema agrario fue el que nos hizo romper la mesa..."³⁷³. De igual manera, Jorge Calvo, Sub Secretario de Segeplan, aseveró, refiriéndose a la actitud del sector privado y de las organizaciones sociales, que "... al llegar al tema agrario, tenían visiones muy divergentes que no permitieron avanzar en los consensos."³⁷⁴

³⁷¹ Entrevista a Roberto Díaz, representante de Agexport en la Mesa. Sept./07

³⁷² Entrevista a Otto Kusek, representante de la Cámara del Agro en la Mesa. Sept/07

³⁷³ Entrevista a Luis Galicia, investigador de Asies y delegado de Plataforma Agraria en la Mesa. Septiembre de 2007.

³⁷⁴ Entrevista a Jorga Calvo, Sub Secretario de Segeplan, miembro de la Delegación gubernamental en la Mesa. Septiembre de 2007.

En un intento por abordar los temas definidos como los más conflictivos, se realizó una reunión los días 22 y 23 de noviembre de 2005, en la cual también se tomó la decisión colateral, de conformar una comisión de cabildeo con el Congreso de la República para lograr que se tomara en cuenta el trabajo de la MDPDRI en la elaboración del la Ley Marco de Desarrollo Rural que ya se discutía en ese órgano del Estado, de tal manera que la misma fuera la expresión jurídica de los consensos políticos alcanzados en la Mesa. En términos de los tiempos políticos, se preveía que en enero del 2006 el Congreso podría estar discutiendo y, eventualmente, aprobando dicha ley (lo cual, transcurrido ya casi dos años, no ha sucedido).

La Comisión Política para el cabildeo en el Congreso de la República (Comisión Política de Incidencia, CPI) se integró con los delegados de las siguientes organizaciones e instituciones: FLACSO, gobierno (dos personas), Partido Los Verdes, Partido URNG, Partido UNE, Cnoc, Plataforma Agraria, Asorema, AGER y Agexpront. Sin embargo, en la práctica, esta Comisión no trascendió el ámbito interno de sus discusiones y realmente nunca llegó a realizar ninguna actividad de cabildeo, ni con el Congreso, ni con alguien más.

La CPI trató de adelantarse en el proceso y de elaborar una propuesta de ley de desarrollo rural que expresara jurídicamente la política que se estaba construyendo y que estableciera también una institucionalidad adecuada para su implementación. Aunque se produjeron algunos avances en esta elaboración, la Mesa realmente no llegó a tener un primer borrador de ley de desarrollo rural que expresara jurídicamente una política nacional de desarrollo rural integral, básicamente porque nunca se llegó a consensuar el contenido pleno de la matriz del Marco Estratégico de la política, sin lo cual, obviamente, no era posible formular la expresión jurídica de la misma.

Con relación al abordaje de los temas polémicos, éste se hizo mediante la realización de tres foros, que versaron sobre: el enfoque territorial; el tema agrario; y el derecho de los pueblos indígenas. En estos foros participaron los mismos actores de la Mesa.

El tema agrario, de suyo polémico, manifestó una de sus principales divergencias concretas en relación a la necesidad de una legislación y jurisdicción agraria, ya que hubo oposición del delegado de Agexpront³⁷⁵, en correspondencia con la resistencia que a nivel nacional ya estaban haciendo el CACIF y la Cámara del Agro. Sin embargo, en la Mesa, esta discusión se obvió por considerarse impertinente, puesto que ya existía una norma legal, la Ley del Registro de Información Catastral (RIC) que en uno de sus artículos ordena su implementación.

³⁷⁵ Es importante señalar que a estas altura, la Agexpront (ahora Agexport porque cambió su nombre) permanecía en la Mesa, a pesar del retiro del CACIF y de la Cámara del Agro, actitud que posteriormente modificó, habiendo terminado por retirarse del espacio.

Es importante señalar que esta ley del RIC es producto del cumplimiento de uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz relativos al tema agrario y desarrollo rural, ya que no existe en el país un catastro que permita la regularización de la propiedad para garantizar la seguridad jurídica. Y es precisamente la implementación del catastro uno de los elementos que pone de manifiesto la necesidad de contar con una legislación agraria sustantiva y procesal, sin la cual, la conflictividad se verá incrementada. Sin embargo, para los sectores empresariales los conflictos que de esta actividad se deriven, así como cualquier otro que pudiera existir, deberían de resolverse en el marco del derecho común, es decir del Derecho Civil, además de la recurrencia al derecho penal para solucionar por esa vía los conflictos agrarios que se sucedan. La posibilidad de promulgar un Derecho Agrario es rechazada por las organizaciones empresariales guatemaltecas.

El contexto nacional prevaleciente en la materia, que irremediamente repercutía en la Mesa, se caracterizaba por una actitud agresiva de los sectores empresariales en contra de la posibilidad de promulgar una legislación agraria. La expresión más contundente de esta actitud se dio en otro espacio de diálogo, el cual llevaba ya más de un año de realizarse bajo la conducción de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y que pretendía elaborar por consenso un Código Agrario sustantivo y procesal. Esta iniciativa de la CSJ de un día para otro, se vió abortada ante una visita de la cúpula empresarial a la Corte, lo que produjo la decisión política de allanarse de este proceso por parte de este alto poder del Estado. Esta acción es una expresión de la mayor transparencia sobre el carácter de “Veto Players” que tiene el sector empresarial respecto de las políticas públicas, pues la Corte Suprema de Justicia abdicó de su soberanía, subordinándose sumisamente a la pretensión de las cúpulas empresariales.

Los hechos referidos que sucedían en el contexto nacional influyeron en la decisión empresarial de retirarse de la Mesa, pues veían en ella un riesgo para su interés de mantener incólume el principio de “respeto a la propiedad privada”, que supuestamente se vulneraría al momento de aceptar alguna limitación al derecho absoluto con el cual identifican la propiedad sobre la tierra. Es, sin duda, una reacción ideológica de los sectores empresariales que los unifica, aunque en lo concreto no tengan intereses específicos en este tipo de propiedad.

Ahora bien, el tema de la legislación agraria sustantiva y procesal solo constituye un elemento del eje agrario, por lo tanto, la sabia decisión de haber obviado esta discusión porque ya estaba resuelta por la Ley del RIC, no agotaba la complejidad del eje, donde la mayor polémica se desarrollaba alrededor de la necesidad de transformar la estructura de tenencia de la tierra, cuya altísima concentración, como ya lo hemos dicho reiteradamente, se ha mantenido sustancialmente inalterable desde el siglo XIX y que, como se explica detalladamente en otro apartado de la presente Tesis, ha estado al centro de la conflictiva historia de Guatemala.

Pero volviendo al relato del proceso realizado en la Mesa, para avanzar en él se acordó que el delegado de FLACSO elaborara un documento que resumiera los productos alcanzados hasta ese momento y que lo presentara en una próxima

reunión, la cual se realizó el 13 de diciembre (2005) siguiente, iniciándose una discusión que debió trasladarse para una posterior reunión (debido a la proximidad de las fiestas de fin de año), que se llevó a cabo el 10 de enero de 2006.

Al final, el documento sistematizado por el delegado de FLACSO sólo cumplió el papel de tener un documento base del Marco Estratégico de la Política, que ya estaba sustancialmente adelantado. Este Marco Estratégico contenía dos partes, una conceptual, donde se incluyeron elementos de diagnóstico, de visión, de objetivos y enfoques; y otra matricial, en la cual se expresaron los ejes de la política con sus contenidos correspondientes. Los ejes aprobados fueron los siguientes: 1. Político (que incluye institucionalidad); 2. Económico; 3. Agrario; 3. Social; 4. Sostenibilidad ambiental; y 5. Cultural. Es importante señalar que el eje cuya inserción fue objeto de mayor polémica fue el agrario, pero al final su inclusión fue acordada por consenso pleno entre la delegación gubernamental y los representantes de las organizaciones populares (campesinas, ambientalistas, no gubernamentales, pequeños empresarios...) y los sectores académicos (Universidad de San Carlos –nacional- y FLACSO).

Para conocer y aprobar en definitiva el marco estratégico de la política, se fijó una nueva reunión de la Mesa, a realizarse el día 27 de enero de 2006. En esta reunión la Coordinación de la MDPDR hizo un anuncio que parecía relevante, pues leyó una carta presentada oficialmente por la Cámara del Agro donde manifestaba su decisión de retornar a la Mesa y solicitaba un tiempo prudencial para analizar el contenido avanzado en su ausencia. Por su parte, Plataforma Agraria coincidió en una petición similar, solicitando quince días para analizar el contenido avanzado en el Marco Estratégico. Al final, se acordó acceder a esta solicitud coincidente de Cámara del Agro y Plataforma Agraria, postergando por 15 días la discusión correspondiente.

La Coordinación Técnica asumió la responsabilidad de enviar a todos los participantes un “documento base” que contuviera la matriz en discusión (el contenido de los seis ejes).

Un elemento político importante en esta reunión fue la presencia del entonces Gerente de la Vicepresidencia de la República, el Arquitecto Eduardo Aguirre, quien ratificó la voluntad del ejecutivo de asumir el producto de la MDPDRI y aseveró que hasta ese momento el gobierno no tenía una política acordada, sino que estaba pendiente del resultado mencionado.

Esta afirmación del Gerente de la Vicepresidencia es muy importante en nuestra investigación, pues claramente demuestra que la política hacia el desarrollo rural era, precisamente, la formulación participativa de la política.

Los anuncios hechos en esta reunión, relativos al deseo de la Cámara del Agro de regresar a la Mesa y la ratificación de la voluntad política del gobierno de respetar los consensos que se alcanzaran, marcó el NOVENO HITO, en términos positivos, pero lamentablemente esta situación fue una falsa expectativa, porque los empresarios no regresaron y el gobierno

endureció sus posiciones de defensa de los ausentes, como se verá posteriormente. (HITO NUEVE, MIXTO)

Informaciones obtenidas con reserva de citar la fuente nos dijeron que este momento positivo estuvo inspirado en una expectativa del sector empresarial de que podría lograrse un acuerdo “extra Mesa” con un liderazgo social que tenía mucha influencia en los sectores populares, para definir los límites a los cuales se podría llegar en el tema agrario. Sin embargo, este liderazgo social no acudió al llamado, respetando la arena donde se estaba discutiendo la política, con lo cual la señal de flexibilidad no tuvo la respuesta esperada y, por lo tanto, la Mesa continuó en las mismas condiciones: limitadas en su capacidad de llegar a acuerdos por la ausencia de un actor estratégico, los empresarios.

3.2.2.6. La ruptura de la Mesa

La siguiente reunión de la Mesa se realizó nuevamente en el Hotel Farolas, en Antigua, los días 15 y 16 de febrero de 2006. Esta reunión fue conocida como “Farolas III” y la misma marco otro hito en el proceso, de acuerdo a las explicaciones que luego expresaremos.

Nuevamente se manifestó la ausencia del sector empresarial a esta reunión, a pesar de la carta que había presentado la Cámara del Agro, a la cual hemos hecho referencia. Era evidente que habían ratificado su decisión de no “oxigenar” esta iniciativa que se veía muy vinculada a la Vicepresidencia de la República, que no gozaba de su confianza, a pesar de la manera en que la delegación gubernamental continuaba defendiendo sus posiciones sin estar ellos presentes.

Sin embargo, esta ausencia no fue obstáculo para iniciar el proceso de análisis y aprobación de la matriz del Marco Estratégico entre quienes seguían en la Mesa (que como ya lo dijimos era la delegación gubernamental, las organizaciones populares y los representantes de entidades académicas, básicamente la Universidad nacional y FLACSO). Se llegaron a concensuar los ejes político y económico, incluyendo la necesidad de una reforma tributaria y fiscal globalmente progresiva (en el marco del Pacto Fiscal) de cuya aprobación dependía la posibilidad de impulsar una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Pero al entrar a analizar el contenido del eje agrario se produjo una crisis que, como luego se explicará, ya no fue superada y produjo la suspensión de la Mesa primero y, unos meses después, su clausura definitiva.

Es importante el relato del desarrollo de esta reunión porque expresa con mucha claridad los intereses de los actores presente y ausentes, así como las correlaciones de fuerza que subyacían.

En el transcurso de la reunión se produjo una situación políticamente significativa, ya que la delegación gubernamental prácticamente se quedó sola,

enfrentada al resto de actores presentes³⁷⁶. Pero en el segundo día, la situación hizo crisis, luego que nuevamente hizo presencia el entonces Gerente de la Vicepresidencia, el Arq. Eduardo Aguirre, quien intempestivamente asumió directamente la dirección de la delegación gubernamental y marcó el paso. Esta acción puso de manifiesto la debilidad de dicha Delegación, que estaba integrada por representantes de los Ministerios y Secretarías de Estado que participan en el Gabinete de Desarrollo Rural, pero, a excepción de Segeplan que estaba representada por un Sub Secretario y la presencia discontinua de la Sub Secretaría de Asuntos Agrarios (Subsecretaria de Políticas Agrarias), el resto de delegados era personal técnico sin relevancia política.

La composición de la Delegación Gubernamental también es un claro reflejo de la desigual importancia que dentro del gobierno le daban a la “Mesa de la Vicepresidencia”, como coloquialmente la denominaban.

De igual manera, la Delegación Gubernamental expresaba una heterogeneidad que era reflejo de la falta de cohesión respecto del tema. El Facilitador de la Mesa, Arnoldo Aval, señaló este hecho con mucha claridad, al afirmar “... la realidad demostró que en la delegación gubernamental existían posiciones encontradas respecto de los temas cuyo abordaje resultó sumamente complejo. Dicho de otra manera, la delegación gubernamental no resolvió sus contradicciones internas previo a entrar en la discusión de dichos temas, lo que sumado al retiro del sector privado, fue percibido como un posicionamiento en defensa de los intereses del sector privado”³⁷⁷. En este mismo sentido se pronunció Columba Sagastume, Sub Secretaria de Políticas Agrarias de la Secretaría de Asuntos Agrarios, y una de las funcionarias con posiciones más progresistas. Ella dijo, textualmente, “... probablemente no se logró diferenciar el objetivo buscado con el fin perseguido por el sector privado. Es decir, hubo cierta incapacidad en momentos de diferenciar las aspiraciones del Gobierno de las del sector privado. Sin duda, se buscaban cosas diferentes y no se acutaba en la misma posición, aunque a veces eso pareciera”³⁷⁸

Esta realidad inter gubernamental es importante comprenderla para entender también el rol del Gerente de la Vicepresidencia, quien a estas alturas del proceso y en el contexto referido (la beligerancia empresarial frente al tema agrario) estaba más interesado en proteger al Vicepresidente de los cuestionamientos internos que de hacer avanzar el proceso de la Mesa.

Su actuación en esa reunión ha sido cuestionada hasta por delegados del gobierno. Oswaldo La Puente, Director de Política y Legislación de la Secretaría de Asuntos Agrarios, valorando lo sucedido en esa oportunidad dijo “... cuando se quiebra la mesa es cuando el gobierno tuvo una falta de consistencia de las

³⁷⁶ Recordar que en estos momentos, ya no había en la Mesa ninguna representación del sector empresarial. Incluso Agexpront que se había mantenido después del repliegue del Cacif y de la Cámara del Agro, ya se había ausentado en este momento.

³⁷⁷ Entrevista a Arnoldo Aval, Facilitador de ambas Mesas, Septiembre de 2007.

³⁷⁸ Entrevista a Columba Sagastume, Sub Secretaria de Políticas Agrarias de la Secretaría de Asuntos Agrarios, miembro de la delegación gubernamental en la Mesa. Septiembre de 2007.

posiciones que los negociadores habían presentado con anterioridad...”³⁷⁹. Respalda esta apreciación, pero en entrevista realizada en distinto momento, Columba Sagastume se refiere a los hechos sucedidos en esta oportunidad, diciendo que “... actores estatales dieron un retroceso notable de cuestiones discutidas o enmarcadas en la ley, en uno de los eventos realizados en la Antigua Guatemala”³⁸⁰.

Y fue precisamente el tema de la función social de la propiedad el que hizo explotar la tensa negociación que se estaba produciendo entre la delegación gubernamental y el resto de actores presentes, ya que el Gerente de la Vicepresidencia, al asumir la representación gubernamental y desplazar a la Delegación que lo había representado a lo largo del proceso, dio marcha atrás en los acuerdos alcanzados al respecto, pues ya se había logrado consensuar una definición de lo que se entendía por “función social de la propiedad”, que no era ninguna conceptualización extrema. Esta definición, literalmente decía: “Atributo de la propiedad privada, comunal y pública, cuya razón de ser yace en su coherencia con los requerimientos laborales, fiscales, ambientales y productivos de la sociedad en su conjunto. El concepto de propiedad de la tierra se basa en el respeto a las distintas formas de propiedad: pública, privada y comunal en función social, que permita su valoración no sólo como medio de producción sino también como medio sustentador de identidad de los pueblos, en coherencia con los requerimientos laborales, fiscales, ambientales y productivos de la sociedad en su conjunto, garantizando la preeminencia del bien común de acuerdo al Art. 44 constitucional.”³⁸¹.

El hecho que haya sido esta frase (función social de la propiedad) la espoleta que hizo explotar la Mesa, no es una referencia anecdótica en el proceso, sino que es la expresión de la profundidad estructural de la problemática que se discutía, así como de los imaginarios ideológicos, polarizantes, que en esta materia persisten en la sociedad guatemalteca, especialmente en la paranoia que al respecto se expresa entre los sectores empresariales.

Basta recordar que cuando la Asamblea Nacional Constituyente discutió la actual Constitución Política (1984), el entonces partido mayoritario, la Democracia Cristiana Guatemalteca, quiso introducir explícitamente el carácter social de la propiedad en el texto constitucional, lo que provocó la reacción aireada de las cúpulas empresariales que no permitieron tal “atrevimiento” ideológico de la doctrina demócrata cristiana.

³⁷⁹ Entrevista a Oswaldo La Puente, miembro de la delegación gubernamental a la Mesa, Septiembre de 2007.

³⁸⁰ Entrevista a Columba Sagastume, ya citada.

³⁸¹ “PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL. DOCUMENTO DE TRABAJO. Elaborado a partir de los insumos generados por la Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación para el diseño de la Política de Desarrollo Rural Integral. Por Plataforma Agraria y las instancias miembros de la Alianza para el Desarrollo Rural, integrada por Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOG), CNP-Tierra, Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada (ACPD), Universidad de San Carlos de Guatemala, Coordinadora de ONGs y Cooperativas (CONGCOOP), Fundación Guillermo Toriello y Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. Guatemala, marzo 2006”

Pero también es expresión del aferramiento de los sectores empresariales a un concepto absoluto sobre la propiedad privada, en los mismos términos del derecho romano que lo establecía y reconocía de manera ilimitada. Y es, obviamente, expresión de una recia voluntad de los terratenientes y de los sectores empresariales vinculados al agro, de no permitir la menor afectación a la concentración de propiedad de la tierra.

Esta visión reaccionaria prevaleciente entre los sectores empresariales fue la que obligó al Gerente de la Vicepresidencia a dar marcha atrás en el consenso ya alcanzado al que hemos hecho referencia. Su actitud constituye un fiel reflejo de la subordinación del gobierno de Oscar Berger a las visiones e intereses de las cúpulas empresariales y de la debilidad de las posiciones de la Vicepresidencia al respecto.

En contraposición, a juicio de los sectores sociales, "...es necesario viabilizar la transformación de la estructura agraria como componente sustantivo de la política; lo que significa rescatar la función social de la propiedad, posibilitar la declaración de expropiación en el marco fijado por la Constitución Política de la República; así como promover mecanismos que limiten la ampliación de las propiedades y la reconcentración de la propiedad de la tierra."³⁸².

La situación de tensión obligó a un receso en la reunión que fue aprovechado por el Arq. Aguirre para cabildar con algunos de los actores sociales presentes, tratando de lograr una flexibilización de las posiciones asumidas por dichos sectores, argumentando para el efecto la correlación de fuerzas imperante al interior del gobierno y la situación política difícil en que se pondría a la Vicepresidencia si se aceptaba por la delegación gubernamental la inclusión de la función social de la propiedad privada

El cabildeo del Gerente de la Vicepresidencia fracasó y se retornó a la Mesa con el desacuerdo gubernamental, ante lo cual, el resto de actores presentes fijaron un punto de vista por unanimidad y fue solicitarle al gobierno que definiera su posición respecto al tema agrario de manera explícita, es decir que explicitara su política agraria, como condición para continuar sentados en la Mesa. Con este emplazamiento la MDPDR entró en un impasse y se terminó la reunión conocida como "Farolas III".

Aquí se produce el DECIMO HITO del proceso, que sumariamente lo podemos definir como el momento en que la Mesa entró en un impasse. (HITO DÉCIMO, NEGATIVO).

Este hito podría calificarse como el fundamental en la definición del carácter ineficaz del proceso de formulación participativa de la política, pues se agotaron las posibilidades de lograr el producto pretendido: formular por consenso la política de desarrollo rural integral. Sólo quedó, a partir de este momento, formalizar dicho carácter ineficaz .

³⁸² Ibid

Este atasco habría de durar cinco meses, hasta julio del 2006.

3.2.2.7 La clausura de la MDPDRI.

Hay tres hechos que ocurren paralelamente a la MDPDRI que sin duda la afectan sustancialmente. Uno, fue la convocatoria a un **“Gran Diálogo Nacional”** que hizo el gobierno en el mes de mayo del año 2006 y que denominó “Acuerdo Nacional para la implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza”.

El otro hecho que afecta la Mesa es el llamado **“Plan Visión de País”**, iniciativa de origen empresarial que pretendía un acuerdo multipartidario en torno a temas estratégicos para el desarrollo del país (entre ellos el desarrollo rural), de tal manera que se garantizaran políticas públicas intertemporales. Esta iniciativa se desarrolló a partir de la segunda mitad del año 2005.

Y el tercero es el lanzamiento de la Política Agraria, realizado paralelamente a la convocatoria al “Acuerdo Nacional”, con lo cual el gobierno pretendía responder al emplazamiento que le habían hecho las organizaciones sociales que participaban en la MDPDRI, en febrero de 2006. Posteriormente nos referiremos específicamente al proceso que dio como resultado esta Política Agraria.

Estos tres hechos crearon las condiciones para darle el jaque mate a este proceso que resultó ineficaz en la consecución plena del propósito que se había planteado: la formulación participativa de política pública en el área del desarrollo rural.

El “Acuerdo Nacional”

En el mes de mayo del año 2006, se produjo una importante movilización campesina, que fue denominada “Levantamiento maya, indígena y popular”, el cual logró, en gran medida, una paralización de la viabilidad en el país.

Esta capacidad de paralizar el tráfico en las carreteras del país estuvo dada por una movilización relativamente significativa, que logró aprovechar la debilidad operativa de la red vial nacional, ya que con unos cientos de participantes, ubicados en puntos clave de los cruces carreteros en el interior del país, se puede paralizar sustancialmente el tráfico en todo el territorio.

El Vicepresidente de la República reaccionó sensiblemente ante la movilización campesina y firmó un acuerdo con la dirigencia, referido a buscar soluciones a problemas agrarios existentes, así como a reorientar el gasto social en lo que quedaba de mandato a la administración, buscando consensos respecto de tal reorientación.

Para el efecto, se definieron varios temas estratégicos, siendo uno de ellos el de Desarrollo Rural. Al respecto, la convocatoria decía: “Para el caso del eje del Desarrollo Rural serán convocados los actores que han integrado la instancia

de la MESA DE DESARROLLO RURAL que agrupa a varias instituciones de amplia representatividad”³⁸³.

Como a estas alturas ya se tenía una Política Agraria³⁸⁴, el gobierno consideró que estaba en condiciones de responder al emplazamiento que los delegados de la organizaciones sociales le habían hecho en la MDPDRI en febrero (2006) y que, a partir de allí, podría reactivársela, reorientándola hacia los objetivos del “Acuerdo Nacional”.

Pero, al mismo tiempo, se impulsó un iniciativa paralela, que consistió en organizar otra Mesa para lograr lo que se denominó la Reactivación de la Economía Campesina, que era, concretamente, discutir una reorientación presupuestaria para dicha reactivación.

Como se ve, más enredado no podía estar el escenario.

En el marco de estos propósitos, la Vicepresidencia convocó a la MDPDRI para exponer su Política Agraria y solicitarle que abordara el tema de la reasignación presupuestaria en lo que quedaba de tiempo a la administración. Sin embargo, esta pretensión carecía de lógica, por dos razones, Primero porque, como se dijo en el párrafo anterior, ya estaba constituida la Mesa de Reactivación de la Economía Campesina, cuyo contenido era precisamente la reorientación del gasto en lo que quedaba de la administración Berger. Y segundo porque la MDPDRI, como se sabe, tenía un propósito distinto (formular una política nacional de desarrollo rural para el mediano y largo plazo).

Ante esta iniciativa gubernamental, las organizaciones sociales respondieron, en primer lugar, rechazando la política agraria gubernamental por considerar que eludía la necesidad de abordar el tema de la transformación de la estructura agraria (entre otras razones), reivindicaron el mandato estratégico de la MDPDRI (formular de manera participativa la política nacional de desarrollo rural) y rechazaron la propuesta de abordar el tema que motivaba el “Acuerdo Nacional” (acordar una reorientación del presupuesto nacional) porque era diluir en esta discusión el propósito estratégico de la Mesa, pero también porque tal objetivo ya estaba siendo atendido en la mesa que discutía la reactivación de la economía campesina. Por lo tanto, la MIDPDRI decidió no participar en el “Acuerdo Nacional”.

Es en ese contexto que el día 7 de julio de 2006 el gobierno convocó a los nueve actores más activos de la MDPDRI (Cnoc, Plataforma Agraria, FLACSO, Usac, Asorema, AGER, Fundación Guillermo Toriello, CNP Tierra y URNG) para una reunión que se celebró tres días después (el día 10), presidida por el entonces Ministro de Agricultura, Bernardo López, donde se discutió qué hacer ante la

³⁸³ Vicepresidencia de la República, 2006, “Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la reducción de la pobreza”, Guatemala, mayo de 2006, Pág. 5, www.guatemala.gob.gt, correo electrónico: acuerdonacional@vicepresidencia.gob.gt

³⁸⁴En la formulación de esta Política Agraria se manifestó un proceso conflictivo entre las propuestas de la Secretaría Agraria y las del MAGA, contienda en la cual prevaleció la visión empresarial de este último. Posteriormente nos referiremos a este proceso.

contradicción creada por la existencia de la Mesa (que estaba en impasse) y la iniciativa del “Acuerdo Nacional”.

Esta reunión fue trascendental para el proceso, porque en ella se analizó la situación creada por los siguientes factores: 1. La promulgación de una Política Agraria por parte del Gobierno, la cual se emitía como una decisión final y no para ser discutida; 2. La diferencia entre el objetivo que perseguía el “Acuerdo Nacional” (reorientar el gasto social para el período de restaba de la administración Berger) y el propósito de la MDPDRI (formular por consenso una política nacional de desarrollo rural); 3. La persistencia en la Mesa de solo una parte de los actores inicialmente convocados (se había ausentado el sector empresarial y los partidos políticos nunca habían aparecido, salvo las excepciones ya referidas); y 4. La existencia de una política nacional de desarrollo rural integral consensuada ya por los partidos políticos en el marco del llamado Plan Visión de País³⁸⁵.

Resultó evidente, en este contexto, que la MDPDRI había llegado a su límite y que debía encontrarse la forma adecuada para darla por finalizada, recuperando la experiencia acumulada. La decisión trascendental que imponían las circunstancias era, sin duda, su cierre definitivo, para lo cual se acordó convocar a una última reunión de la MDPDRI para consensuar una Declaración de Cierre.

En la ocasión acordada, la MDPDRI se volvió a reunir, estando presentes ya solo los siguientes actores: la delegación gubernamental, los partidos políticos URNG, VERDES (este último ya sin existencia legal, porque había perdido su registro debido a no poder contar con el número requerido de afiliados) y la UNE, las organizaciones ambientalistas, la CNOC, la Plataforma Agraria, la Asociación de Pequeños Empresarios Rurales, la USAC y FLACSO. Se consensuó una “Declaración de Cierre”, que se firmó por dichos actores el 24 de agosto de 2006. en las oficinas de la Vicepresidencia. Por parte del gobierno firmó el Vicepresidente de la República, el Dr. Eduardo Stein Barillas. Por su importancia la transcribimos íntegramente a continuación:

“DECLARACIÓN FINAL DE LA MESA INTERSECTORIAL DE DIÁLOGO Y PARTICIPACIÓN SOBRE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

La Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural Integral se reactivó en marzo del 2005 a convocatoria del gobierno de la República, como seguimiento a esfuerzos anteriores realizados a lo largo de los últimos tres años. Su objetivo fue dar cumplimiento al compromiso establecido en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz, de elaborar en forma participativa una política nacional de desarrollo rural integral, tomando en cuenta las recomendaciones de los Grupos Consultivos, así como los compromisos asumidos por el Estado de Guatemala frente a la comunidad internacional contenidos en las Metas del Milenio y distintos instrumentos internacionales ratificados por éste. La necesidad de dotar al país de una Política de Desarrollo Rural Integral se vio reafirmada en un contexto de crisis del modelo agroexportador primario, particularmente marcado por la caída del precio

³⁸⁵ Nos referiremos a este tema posteriormente.

internacional del café, por la agudización y ampliación de la pobreza y pobreza extrema en la población rural, y por la profundización de la inequidad y desigualdad que afecta principalmente a las mujeres rurales; así como ante el limitado cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz en lo relativo al desarrollo rural, la continuada conflictividad en el área rural y las persistentes demandas de los sectores campesino e indígena.

La Mesa recogió las numerosas y valiosas propuestas presentadas por los distintos actores sociales y el gobierno. Ésta realizó un esfuerzo de inclusión, acercamiento e integración de las distintas perspectivas y aportes, con el propósito de construir una visión de Nación y aportar soluciones viables a tan apremiante situación, concientes de que el Desarrollo Rural es un objetivo nacional. Este esfuerzo contó con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional.

La Mesa de Diálogo y Participación alcanzó importantes avances, entre ellos se consensuaron las principales variables que determinan el desarrollo rural, una visión del área rural a 25 años, los principios y el enfoque que deben orientar la Política de Desarrollo Rural Integral, así como sus ejes de acción. Se coincidió en establecer que todos estos componentes deben orientarse estratégicamente al desarrollo humano de la población rural, superando la inequidad, la desigualdad y las exclusiones, incluyendo el enfoque de género y de pueblos indígenas; impulsando un nuevo modelo económico basado en la redistribución de activos para hacer de la pequeña y mediana economía rural, campesina e indígena, un actor económico protagónico; proceso en el cual el Estado debe asumir un papel rector y promotor.

No obstante estos importantes avances, entre las limitantes y obstáculos enfrentados por la Mesa es preciso señalar: una limitada participación de los partidos políticos, la ausencia de la representación de los Organismos Legislativo y Judicial, el retiro del sector empresarial y el impulso de esfuerzos paralelos a los desarrollados por la Mesa.

Pese a haber identificado la necesidad de superar la concentración de activos productivos en el área rural como un obstáculo fundamental al desarrollo rural, entre otros, la Mesa interrumpió su trabajo en febrero de 2006, debido a las discrepancias entre la representación social y el gobierno en torno a aspectos sustantivos de la política agraria.

Al concluir esta etapa en el proceso de diálogo y negociación para la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral, los integrantes de la Mesa valoran los avances alcanzados en términos de definir y explicitar los consensos, disensos y vacíos en esta dirección. Los productos de la Mesa deben ser retomados en un nuevo escenario, hasta lograr el objetivo de contar con una Política de Desarrollo Rural Integral y su respectivo marco legal e institucional. La sociedad guatemalteca, hasta el día de hoy, tiene la responsabilidad histórica de encontrar una solución a los disensos señalados y a la urgente necesidad de construir una visión de Nación en torno al tema.

Los integrantes de la Mesa ratifican la validez de los mecanismos del diálogo y la participación social en el proceso para la formulación de la política, siempre y cuando éstos se acompañen de la voluntad política real y efectiva de quienes deben convertir en ley lo acordado e impulsar su cumplimiento práctico.

Guatemala, 24 de agosto del 2006.”

Con esta Declaración se da por finalizada la Mesa y el proceso que hemos estudiado, el cual resultó ineficaz en el logro pleno del propósito que pretendía y que consistía en formular por consenso una política pública de mediano y largo plazo para el desarrollo rural. Este hecho constituye el DECIMO TERCER HITO, negativo, porque finaliza el proceso sin haber logrado concluirlo satisfactoriamente; pero al mismo tiempo es positivo, porque logra avances importantes, tales como: establecer los puntos centrales de acuerdos y desacuerdos, valorizar el diálogo como instrumento democrático y plantear la necesidad de continuar en el esfuerzo por abordar y resolver los disensos persistentes. (HITO DÉCIMO PRIMERO. MIXTO).

La Declaración de Cierre formaliza el carácter ineficaz del proceso participativo, pero al mismo tiempo señala las posibilidades de lograr avances importantes, por limitados que sean, especialmente de cara a lo que vendría posteriormente: la política de desarrollo rural integral formulada unilateralmente por el gobierno.

Asimismo, el reconocimiento de los temas consensuados y el señalamiento de aquéllos en los cuales no se pudo alcanzar acuerdos, es un hecho positivo en términos de favorecer el diálogo como instrumento democrático, puesto que sienta un nuevo piso para la discusión (los consensos) y delimita con precisión los disensos, de cara a la necesidad de continuar su discusión.

3.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EFECTIVAMENTE FORMULADAS

El proceso ineficaz para llegar a formular por consenso una política nacional de desarrollo rural desarrollado en el marco de las Mesas acá investigadas (la MIDDR y la MDPDRI) no se puede desvincular de los resultados concretos que fueron productos no deseados de este proceso. Me refiero tanto a la Política Agraria, como a la Política de Desarrollo Rural Integral, que son las políticas efectivamente formuladas respecto de la materia que investigamos. Ambas, aunque distan mucho de lo que hubieran pretendido las organizaciones sociales progresistas (campesinas, ONGs, academia, ambientalistas...), y, en esencia, no son productos 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 que se da entre proceso y contenido.

3.3.1. La Política Agraria

La Política Agraria, unilateralmente formulada por el gobierno, tiene como antecedente el emplazamiento hecho al ejecutivo por el resto de organizaciones

que quedaban en la segunda Mesa (la MDPDRI), en la reunión celebrada los días 15 y 16 de Febrero de 2006, y se refirió a la necesidad de que el gobierno fijara su posición respecto de la problemática agraria nacional antes de continuar con las labores de la misma.

El emplazamiento en mención obligó al gobierno a acelerar una iniciativa que estaba empantanada y era, precisamente, el abordaje del tema agrario al interior de la administración Berger.

Existían dos posiciones contradictorias al respecto. Una encabezada por la Secretaría de Asuntos Agrarios a cargo de Mariel Aguilar y la otra expresada por el MAGA cuyo titular era, en ese momento, Alvaro Aguilar. Para tratar de superar los enfoques divergentes, se dispuso que ambas agencias gubernamentales tendrían la responsabilidad de presentar, de manera conjunta, a la Presidencia y Vicepresidencia, una propuesta de política agraria.

Bajo la influencia de la Secretaria de Asuntos Agrarios se elaboró una primera propuesta que fue presentada, primero al Vicepresidente y luego al Presidente, habiendo ambos manifestado un primer acuerdo con su contenido. Incluso el Presidente tuvo elogios a ella, según refieren algunos de los presentes en dicha ocasión³⁸⁶.

Sin embargo, la reacción del MAGA fue contundente, en términos de modificar principalmente un elemento sustancial de la propuesta, nada menos que: el objetivo general de la política. La propuesta de la Secretaría Agraria explícitamente decía que el objetivo debía ser transformar la estructura agraria prevaleciente, lo cual fue adversado por el MAGA. Al final, el pulso fue ganado por este último y el objetivo se modificó en términos de plantear como objetivo: la transformación de la situación agraria prevaleciente. El cambio de “estructura” por “situación” obviamente no es semántico, sino que es altamente importante, porque repite el debate sempiterno sobre el tema agrario en Guatemala.

Es significativa la fuerza política que demostró el entonces titular del MAGA, el Ing. Álvaro Aguilar, quien logró imponer su propuesta, pese a que la presentada por la Secretaría Agraria ya había pasado por el conocimiento y beneplácito del Vicepresidente y el Presidente mismo.

Es importante señalar que paralelamente a este debate intergubernamental, con conocimiento de la Vicepresidencia, se hizo una consulta “no oficial”³⁸⁷ a las organizaciones populares, para ver si la política agraria en los términos planteados en la propuesta de la Secretaría de Asuntos Agrarios satisfacía sus pretensiones. La respuesta fue positiva, no en el sentido de estar completamente de acuerdo con ella, sino que de aceptarla como una buena base para reiniciar la discusión en la Mesa. También se presentó la propuesta de manera “no oficial” a la Conferencia Episcopal (CEG), creando alguna expectativa al respecto. La importancia de la CEG en este tema tiene dos dimensiones, una histórica por su permanente crítica

³⁸⁶ Entrevista realizada a una de las personas que estuvieron presente en la reunión que se relata.

³⁸⁷ Son hechos que constan al autor por haber sido quien la realizó.

a la estructura de propiedad agraria y una coyuntural derivada del rol que ha jugado Monseñor Alvaro Ramazzini³⁸⁸ en su acompañamiento a las luchas campesinas y contra la minería a cielo abierto, quien para entonces era Presidente de la CEG.

Sin embargo, todo ese proceso transitado, como ya se expresó, no logró trascender, ante la fuerza política del Ing. Aguilar, quien contaba, abierta y explícitamente, con el respaldo irrestricto de los sectores empresariales, particularmente el correspondiente a la Cámara del Agro y de Agexpront, (ahora Agexport), organización de la cual él provino para ocupar el cargo ministerial³⁸⁹.

Para los propósitos de nuestra investigación, esta situación constituye un hecho revelador, que expresa con mucha claridad la diferencia entre un proceso de formulación participativa de política pública (que se desarrollaba en la Mesa) y una política pública que se formula desde el gabinete, de manera tecnocrática. Pero también expresa una diferencia sustancial en relación al contenido, puesto que en la Mesa la definición sobre la necesidad de transformar la estructura agraria había sido tomada en algún momento del proceso, habiendo estado pendiente la discusión sobre cómo lograrlo (cuánto mercado, cuánto intervención directa del Estado, por ejemplo). Esta definición de la Mesa tenía un respaldo en los propios Acuerdos de Paz. Sin embargo, la formulación tecnocrática, ignoró estos avances y retrocedió en un planteamiento que equivale a centrar la atención de la política en el manejo de la conflictividad, ya que, como ya se dijo, plantea que el objetivo de la misma no es transformar la estructura agraria, sino que cambiar la situación prevaleciente (la situación agraria).

Está claro entonces, que los intereses de los sectores tradicionales dominantes se pueden expresar mejor a través de su incidencia directa en las decisiones de gabinete, donde les fue más fácil subordinar a los equipos de gobierno que planteaban una posición más coherente con el contenido de la Mesa y de los Acuerdos de Paz. Es decir que, en el estrecho espacio burocrático, las decisiones políticas de los sectores tradicionales de poder se pueden imponer más fácilmente, elaborando las justificaciones tecnócratas que requieran.

En conclusión, tanto en su contenido, como en su proceso de formulación, la Política Agraria es un típico ejemplo de cómo se convierte en ineficaz un proceso participativo que pretendía formularla³⁹⁰, ya que el ejecutivo fue muy claro, al momento de presentarla, que esa era “la política”, en ejercicio de su atribución legal y legitimidad política, menospreciando de esta manera la dimensión participativa de la democracia y atricherándose en la reivindicación de la dimensión representativa que les condujo al ejercicio gubernamental.

³⁸⁸ Mons. Ramazzini es Obispo de San Marcos y actualmente (2007) Presidente de la CEG,

³⁸⁹ Álvaro Aguilar, en ese momento, era la opción preferencial de los sectores empresariales para ser el candidato presidencial del partido oficial (GANA), situación que ya no se concretó posteriormente, principalmente por un accidente automovilístico que afectó seriamente al precandidato.

³⁹⁰ La Mesa pretendía formular una Política de Desarrollo Rural Integral, pero se concebía la Política Agraria como uno de los ejes de la primera.

El desenlace de este pulso al interior del Ejecutivo, junto al rechazo que hicieron las organizaciones campesinas de esta política, constituye el DÉCIMO SEGUNDO HITO del proceso, en términos negativos, porque explicitó el nivel de incidencia de los empresarios en el gobierno, habiéndose producido un alineamiento de éstos alrededor de “la defensa de la propiedad privada”. Este desenlace claramente constituía el cierre de la Mesa porque la capacidad de negociación del Ejecutivo y, especialmente del Vicepresidente y su equipo, se agotó. (HITO DECIMO SEGUNDO, NEGATIVO).

Si en algún momento se hizo explícito el carácter de “Veto Players” de las cúpulas empresariales fue en éste. La formal jerarquía institucional que representaba la Vicepresidencia de la República se vio subordinada por el accionar de un Ministro que contaba con el pleno respaldo de dichas cúpulas. El Estado, como articulación de relaciones de dominación, claramente expresa que, en última instancia, los intereses hegemónicos prevalecen.

3.3.2. La Política de Desarrollo Rural Integral

La Política de Desarrollo Rural Integral, unilateralmente formulada por el gobierno, fue la respuesta que dio el Ejecutivo ante el cierre de la MDPDRI, precisamente para encontrar una “salida honorable” a un esfuerzo que había sido ampliamente promocionado, principalmente de cara a la comunidad internacional. Esta política se presentó públicamente el 24 de Agosto de 2006, inmediatamente después de que se firmó la Declaración de cierre de la Mesa en la Vicepresidencia de la República. El acto, sumamente protocolario, con la presencia del Presidente y Vicepresidente, de Ministros de Estado y contando con la asistencia de la comunidad internacional que había sido invitada, se realizó en el Palacio Nacional de la Cultura, a las diez horas (minutos después de haberse firmado la “Declaración de Cierre de la MDPDRI).

Allí el gobierno informó sobre la recién firmada Declaración de Cierre (sin referir su contenido) y trató de dar la impresión que la política que presentaba recogía los consensos alcanzados en la Mesa.

Las organizaciones sociales decidieron, en las oficinas del Vicepresidente y después de firmar la Declaración Final, que no asistirían a este acto gubernamental que se celebraría unos minutos después, a una cuadra de distancia. Esta decisión era lógica, porque su presencia en el acto gubernamental habría fortalecido una percepción equivocada sobre la naturaleza de la política presentada, en el sentido de que la misma podría ser un producto legítimo del proceso participativo que estaba finalizando.

La decisión gubernamental de presentar su política a continuación de la clausura de la Mesa estuvo motivada por diversas razones. En primero lugar para crear una percepción positiva del esfuerzo realizado por más de dos años en la MDPDRI que se clausuraba, de tal manera que pareciera que el Gobierno formulaba una política tomando en cuenta los consensos alcanzados. En segundo lugar, porque ya los partidos políticos contaban con una política de desarrollo rural consensuada, en el marco del Plan Visión de País, lo cual dejaba al gobierno en

una situación políticamente incómoda, puesto que una iniciativa ciudadana (con el respaldo de las élites empresariales) había logrado un propósito en el cual el gobierno había fracasado. Y tercero, porque en este contexto, hubiera sido una gran incoherencia que el Gobierno no tuviera definida una política.

La presentación de la Política de Desarrollo Rural Integral es un corolario del Cierre de la Mesa y expresa un esfuerzo por rescatar parcialmente el contenido consensuado en ella, definiendo los desacuerdos en función de la visión gubernamental.

En cuanto a su proceso de formulación, tiene como positiva la intención de recuperar los consensos alcanzados, pero no puede ser valorada esta virtud sin contrastarla con el papel que jugó la Delegación Gubernamental en la Mesa, al cual hemos hecho referencia en el apartado correspondientes y que se basó fundamentalmente en defender las posiciones de los sectores empresariales que se habían ausentado de ella. Tampoco puede analizarse esta situación al margen de lo acontecido respecto de la Política Agraria, dadas las consideraciones que ya hemos hecho.

En todo caso, la presentación de la Política de Desarrollo Rural Integral pone el marchamo al ataúd de la Mesa y certifica la ineficacia del proceso participativo que la misma pretendió.

Sin embargo, un análisis de contenido de la política formulada expresa un acercamiento importante, aunque insuficiente, a la visión normativa que hemos planteado en la presente investigación.

La presentación de la Política de Desarrollo Rural Integral, unilateralmente formulada por el gobierno, constituye el DÉCIMO TERCER HITO del proceso (y el último que señalamos en la presente investigación). Expresa, asimismo, el fracaso parcial del proceso participativo estudiado (lo que hemos llamado su carácter “ineficaz”), ya que no se pudo formular participativamente la política nacional de desarrollo rural, aunque sin duda se lograron avances que se expresan en los consensos alcanzados que son, aunque insuficientes, muy importantes. (HITO DÉCIMO TERCERO, MIXTO).

La formulación y presentación de esta política es el “hijo no deseado” del proceso participativo de formulación de política pública que resultó ineficaz en el logro de su objetivo final. Sin embargo, como se verá posteriormente (especialmente en el Anexo 1), hay cierta e importante virtuosidad en ella, a pesar de la retirada de los sectores empresariales de la Mesa, así como de los pulsos perdidos por la Vicepresidencia de la República al interior del Ejecutivo.

3.3.3. Análisis de la virtuosidad de la política de Desarrollo Rural Integral, relación entre proceso y contenido.

Nos parece importante en este punto hacer un análisis sobre la política pública formulada por el Ejecutivo. Pretendemos con esto mostrar que, en este caso, hubo vasos comunicantes entre proceso participativo y contenido de la

política, los cuales permitieron cierta virtuosidad de la misma, a pesar de las limitaciones que tuvo el proceso participativo para lograr formularla por consenso.

La virtuosidad de la política la referimos tanto a su proceso de formulación, como a su contenido, en los términos planteado en el marco teórico pertinente, así como en la definición normativa que nos ha servido de referencia en la presente investigación.

Ahora bien, nuestra definición normativa, aunque cumple con ese propósito comparativo de orden metodológico, es, al final de cuentas, una elaboración individual. Por consiguiente, nos parece importante que para definir la virtuosidad de la política, o sea su correspondencia con el bien público, busquemos un referente comparativo que tenga relevancia social y política nacional. Para el efecto acudiremos a un trabajo elaborado por el Autor de esta Tesis para ASIES³⁹¹, que consiste en una Matriz Comparativa entre los que se denominan “Documentos de Referencia” y los contenidos de la Política de Desarrollo Rural Integral del actual gobierno. Este documento se denomina “Matriz Comparativa de la Política de Desarrollo Rural del Ejecutivo y los Rumbos Estratégicos contenidos en los Documentos de Referencia, los cuales se consideran expresan el bien público perseguido por la política, o sea la virtuosidad de la misma”³⁹².

Los “Documentos de Referencia” son cuatro: La Constitución Política (nada menos que nuestro pacto social), los trascendentales Acuerdos de Paz, la Agenda Nacional Compartida suscrita por los partidos políticos hace cuatro años y Los Objetivos del Milenio, que poseen legitimidad universal. De estos documentos hemos entresacado las orientaciones esenciales y más generales que se refieren a la temática del desarrollo rural, a las cuales hemos denominado precisamente “Rumbos Estratégicos” y los hemos comprado con los contenidos de la política analizada, para definir si son o no correspondientes.

Por lo tanto, para calificar la virtuosidad de la política, que teóricamente estaría dada por su correspondencia con el bien público, éste, en el caso analizado, lo podemos definir a partir de comparar el contenido de la política con los “Rumbos Estratégicos” contenidos en los “Documentos de Referencia”.

La razón por la cual escogimos los documentos mencionados es porque en Guatemala expresan los máximos niveles de consensos que al respecto se pueden esgrimir. Pero además, porque nuestra Definición Normativa ha sido elaborada a partir del espíritu y contenido general de los Acuerdos de Paz y de la Constitución Política, aunque contenga elementos que son aportes individuales y que podrían rebasar los consensos sociales y políticos que legitiman y hacen relevantes los “Documentos de Referencia”.

³⁹¹ Zapata, Adrián y Caryl Alonso, 2007, Consultoría realizada para Asies que fue incluida en el documento: “Evaluación de Políticas y su marco de intertemporalidad”, entregado a Segeplán, en agosto de 2007 y que sirvió al gobierno como un insumo en el impulso del proceso de transición entre el gobierno saliente y el entrante.

³⁹² Zapata, Adrián y Caryl Alonso, 2007, Op. Cit.

Las matrices donde está contenido el presente análisis las hemos agregado al presente trabajo con el título de **ANEXO UNO**, con el propósito de no interrumpir una lectura más cualitativa del presente documento, pero en ellas tendrá el lector la información precisa que relaciona los elementos anteriormente referidos, es decir, los rumbos estratégicos marcados por los documentos de referencia contrastados con los contenidos que al respecto define la política de desarrollo rural formulada por el gobierno.

Aclaremos también que tampoco recurrimos en este análisis comparativo a los consensos alcanzados por la MDDRI porque el proceso se abortó antes de concluir. Por consiguiente, aunque tengamos una alta valoración del mismo, tampoco podemos sobrestimar sus alcances hasta el punto de convertirlo en el certificador del bien público para calificar la virtuosidad de la política. Sin embargo, existe un documento elaborado por las organizaciones que participaron en el proceso (con la excepción de los empresarios y el gobierno),³⁹³ el cual, por su importancia agregaremos como **ANEXO DOS** al presente trabajo. En él se puede profundizar sobre el nivel de los avances que se dieron en dicha Mesa, con la precaución de tener presente el sesgo que puede implicar la autoría del mismo.

Pero volviendo al análisis matricial contenido en el Anexo Uno, de él se puede colegir fácilmente que hay una predominante correspondencia entre los Rumbos Estratégicos que plantean los Documentos de Referencia y los contenidos de la política de Desarrollo Rural formulada por el Ejecutivo, tal como lo afirma la misma Presentación de la Política, cuando dice “Las presente Política de Desarrollo Rural Integral incorpora los consensos alcanzados en la Mesa, así como elementos importantes que orienten la labor pública de la Administración del Presidente Oscar Berger.”³⁹⁴

A manera de ejemplos de lo que se expresa en el análisis matricial de la Política, podemos citar el Objetivo de la misma, que literalmente dice: “Alcanzar el ejercicio de la ciudadanía plena de la población rural como legado de los Acuerdos de Paz y resultado de un Proyecto de Nación que privilegia el desarrollo sostenible en lo económico, social, político, ambiental y cultural, la equidad social y la convivencia intercultural y pacífica, en el marco de un Estado incluyente, democrático y de derecho.”³⁹⁵

De igual manera, la enumeración de los Principios de la Política acá analizada son coherentes con la correspondencia planteada anteriormente, ya que ellos son: El ser humano como centro del desarrollo rural, el Estado como orientador, promotor, regulador y facilitador del desarrollo sostenible del país, la Equidad, el crecimiento económico incluyente y la solidaridad e inclusión.

³⁹³ A este documento ya hicimos referencia en la nota de pie de página número 477

³⁹⁴ Gobierno de Guatemala, Gabinete de Desarrollo Rural, 2006, “*Política de Desarrollo Rural Integral*”. *Guatemala Septiembre de 2006*”, Pág. vii.

³⁹⁵ *Ibidem*.

El análisis matricial también nos permite utilizar el recurso metodológico que planteamos y explicamos en el marco teórico para definir la relación entre proceso y contenido en las políticas públicas, el cual recordamos a continuación.

Proceso <<<<<	Contenido >>>>>>	Progresista	Intermedio	Conservador
Participativo				
Poco Participativo			X	
No Participativo				

De entrada digamos que la política gubernamental de Desarrollo Rural Integral se puede ubicar en la segunda fila de la segunda columna, justo donde hemos marcado una “X”, o sea que es poco participativa y con un contenido intermedio (entre lo progresista y lo conservador). Las razones para esta calificación las explicamos en los párrafos siguientes.

Sin embargo, aclaremos que quedan dos elementos que establecen límites a la virtuosidad de dicha política de una manera sustancial, porque afectan aspectos estructurales que históricamente no han permitido el desarrollo del país en general y del área rural en particular. De estos elementos uno es por ausencia y el otro por persistencia. El primero se refiere a la estructura agraria prevaleciente y el segundo al modelo de desarrollo “hacia fuera” que sobredetermina la política de desarrollo rural integral formulada por el gobierno de Oscar Berger

Con relación al primero, prácticamente el Ejecutivo abandonó el propósito de transformar la estructura agraria que está establecido en los Acuerdos de Paz y que en algún momento fue aceptado en la misma Mesa de Diálogo (las diferencias eran sobre cómo lograrlo, si vía el mercado exclusivamente o haciendo uso de instrumentos mas intervencionistas). La Política de Desarrollo Integral del gobierno excluye el eje agrario y los transfiere a una política específica, la Política Agraria, en la cual lo que se plantea es la necesidad de transformar la situación agraria. Esta diferencia entre situación y estructura, como ya lo hemos dicho, no es semántica, ya que es una decisión política trascendental, que prácticamente acepta el status quo prevaleciente en torno a la concentración de la propiedad de la tierra y reduce la situación agraria al control de la conflictividad y a la certeza jurídica, con lo cual reafirma su decisión de no hacer cambios estructurales. La política es, entonces, “no hacer”, para mantener el status quo.

El otro elemento substancial es el referido al carácter y naturaleza de la Agenda Nacional de Competitividad (ANC), el cual sobredetermina el contenido y alcances de la política de desarrollo integral. Tal como lo dice la misma ANC, “Esta iniciativa presenta una VISION COMPARTIDA Y DE LARGO PLAZO, ya que delinea propuestas de acciones y de políticas económicas y sociales a corto, mediano y largo plazo, tanto a nivel nacional, sectorial y territorial.”³⁹⁶ Un análisis integral de la ANC claramente evidencia que es la que mejor expresa el modelo económico a seguir, el cual, una vez más en la historia guatemalteca, es un “modelo hacia fuera”, centrado casi absolutamente en la inserción en la globalización.

Con esto se vuelve a proyectar la misma discusión que estuvo presente a lo largo de todo el tiempo que funcionó la Mesa (algunas veces de manera explícita, pero casi siempre invisibilizada) y que se refiere a la imposibilidad de plantearse el desarrollo rural absolutizando la inserción a la mundialización porque dicha estrategia deja fuera, también una vez más, a la economía indígena campesina que continúa siendo, en el área rural, la actividad a la que se dedica la mayoría de la población.

La anterior visión crítica no puede dejar de considerar que el país efectivamente necesita ser sistémicamente competitivo para poderse integrar a la economía mundial, realidad que no se puede ignorar. Pero al mismo tiempo, es indispensable considerar que una política que pretenda lograr el desarrollo rural integral no puede estar concebida sin priorizar como sujetos de la política (y esto incluye políticas sociales y políticas económicas) a los sectores mayoritarios que son precisamente los excluidos, que no tienen posibilidades reales ni potenciales de incorporarse a la globalización y que, por lo tanto, en la práctica están fuera de una estrategia como la contenida en la ANC.

Las mencionadas son también las debilidades estructurales de la Política de Desarrollo Rural Integral del Ejecutivo, las que, sin embargo, no pueden descalificar los elementos de virtuosidad que ella contiene y que, indudablemente, están relacionadas con un proceso participativo, aunque éste no haya podido lograr el producto que pretendía (formular por consenso la política). Se reafirman así los indudables vasos comunicantes que existen entre proceso y contenido de una política pública, pero sin que ello implica relaciones unívocas ni directas.

Fortaleciendo esta argumentación también podemos, desde una perspectiva contraria, afirmar que la ausencia de cambios estructurales en la política gubernamental, que si están planteados como necesarios en nuestra definición

³⁹⁶ PRONACOM, 2005, “*Agenda Nacional de Competitividad 2005-2015. Hacia una Guatemala próspera, solidaria y equitativa*”, 2ª. Reimpresión, Pág. 6

normativa y en los mismos Acuerdos de Paz, también está relacionada con las limitaciones que tuvo el proceso participativo para producir por consenso una política, ya que no se conformó una correlación de fuerzas donde los actores “alternativos”³⁹⁷ (para diferenciarlos de los tradicionales) pudieran lograr incluir con mayor sustantividad su visión progresista del desarrollo rural integral.

Hay diversas opiniones entre los participantes en las mesas sobre este análisis comparativo, las cuales son importantes referir para mostrar la diversidad de percepciones.

Jorge Calvo, Subsecretario de SEGEPLAN, afirmó que “La política de desarrollo rural integral del gobierno, incorpora bastante de los consensos de la mesa. Es una escala de uno a diez, se podría decir un siete u ocho”³⁹⁸. Por su parte, Columba Sagastume, Sub Secretaria de la Secretaría de Asuntos Agrarios refiriéndose a la incidencia de la Mesa en la política, manifestó que “La incidencia fue directa y total. Gran parte de los contenidos de la matriz operativa de la política pública diseñada por el Gobierno salio de lo trabajado en la Mesa”; sin embargo, agrega que “Los componentes instrumentales del tema agrario, tuvieron como fuente la Política Agraria del Gobierno, ya que ésta contiene los compromisos asumidos por el Ejecutivo en el tema. En conclusión, el planteamiento conjuntó ambas visiones”³⁹⁹.

Otto Kusek, representante empresarial, es categórico en su apreciación sobre la incidencia de la Mesa en la política y responde con un contundente “Si, claro, totalmente”, agregando “... creo que si tuvo que ver la Mesa en que se formulara (la política) y en el contenido. Y creo, que es más, que la Mesa hace conciencia en el gobierno que debe generar una política, ya que es parte de su atribución y usar bastante del diálogo ciudadanos que se había dado, no del agrado de todo el mundo, pero si lo vemos con calma y con ojos amplios, tenemos que decir que sí incidió”⁴⁰⁰.

Marta Ayala, representante de los ambientalistas, respondiendo a la pregunta de la incidencia de la Mesa en la Política, dijo: “Creo que sí, porque hay cosas de la política que son muchas que nosotros propusimos, no está todo, pero si es una parte que está dentro de la política y por eso creo que eso es positivo, porque no vamos a pretender nosotros como sectores que todo lo que proponamos va a estar tomado en cuenta...”⁴⁰¹

³⁹⁷ A estos actores “alternativos” también nos referimos en otros lugares del presente trabajo como actores populares. Hace referencia a lo que podría denominarse el “polo popular” de la sociedad civil, que incluye, por ejemplo, a las organizaciones campesinas, indígenas, sindicales, estudiantiles, de ONGs, académicas, etc, de orientación “progresista”.

³⁹⁸ Entrevista a Jorge Calvo, Sub Secretario de SEGEPLAN, miembro de la delegación gubernamental en la Mesa, Guatemala, septiembre de 2007.

³⁹⁹ Entrevista a Columba Sagastume, Subsecretaria de Políticas de la SAA, miembro de la delegación gubernamental a la Mesa. Septiembre de 2007.

⁴⁰⁰ Entrevista a Otto Kuseck, representante de la Cámara del Agro en la Mesa, Septiembre de 2007.

⁴⁰¹ Entrevista a Marta Ayala, representante de los ambientalistas en la Mesa, Septiembre de 2007.

Por otra parte, Úrsula Roldán se expresó en sentido opuesto, al afirmar que "... el gobierno asumió dentro de su propia estructura de propuesta los consensos de la Mesa, pero totalmente perneada y sesgada por la visión empresarial."⁴⁰² El dirigente campesino Aparicio Pérez se pronunció en igual sentido, cuando fue preguntado sobre la incidencia de la Mesa en la política, diciendo: "Creo que fue mínimo, fue muy poco lo que logró incidir, porque si no se hubiera establecido este espacio, no hubiera habido esa otra iniciativa de querer plantear esa política. Lamentablemente son políticas de gobierno, no políticas públicas consensuadas con los diferentes sectores"⁴⁰³

En el marco de la diversidad de opiniones citadas, se nota que gobierno y empresarios coinciden en valorar una mayor relación entre la Mesa y la Política formulada, mientras que los sectores sociales se pronuncian en sentido contrario.

3.4. EL PLAN VISIÓN DE PAÍS

El análisis del Plan Visión de País es muy importante en relación a nuestro objeto de estudio, porque sus éxitos iniciales dejaron prácticamente sin materia a la Mesa; amerita, por lo tanto, un análisis específico.

Durante el año 2005 algunos empresarios discutieron la necesidad de lograr acuerdos interpartidarios alrededor de determinados temas que consideraban trascendentales, respecto a los cuales pretendían definir un rumbo gubernamental más estable, de tal manera que se garantizara una continuidad en las políticas públicas respectivas. Los temas a los cuales se le asignaba tal importancia eran Educación y Seguridad. Quien apareció públicamente como el principal promotor de esta iniciativa fue el empresario Diego Pulido, Gerente General del principal banco nacional, el Banco Industrial, pero el financiamiento provino de un acuerdo entre diversos empresarios que se identificaron con la iniciativa.

Para darle legitimidad y amplitud a este proyecto se conformó un grupo de personas de diferente procedencia social que se constituyeron en lo que se ha conocido como el "Grupo Facilitador", cuyo propósito fue promover este acuerdo multipartidario⁴⁰⁴. Esta iniciativa se desarrolló a lo largo del año 2006. Es importante señalar que la relativa amplitud del Grupo Facilitador no alteró en nada la hegemonía empresarial en el mismo.

Respecto de las motivaciones que tuvieron los empresarios que impulsaron inicialmente este proyecto, podrían hacerse dos interpretaciones. La primera, que pareciera la relevante en su inicio, fue la de prever un resultado electoral que no

⁴⁰² Entrevista a Úrsula Roldán, representante de Plataforma Agraria en la Mesa. Septiembre de 2007.

⁴⁰³ Entrevista a Aparicio Pérez, ex Coordinador General de la CNOC. Septiembre de 2007.

⁴⁰⁴ Este Grupo Facilitador (conocido como G-15 en los medios) fue constituido por las siguientes personas: Diego Pulido, Felipe Bosh, Jaime Arimany, Mariano Ventura y José Angel Camposeco, de procedencia empresarial. Gonzalo de Villa, obispo católico y Harold Caballeros, pastor de la iglesia Shadai, procedentes de los sectores religiosos. Roberto Gutiérrez empresario medio y principal dirigente de los llamados Grupos Gestores. Helen Mack y Mario Polanco, activistas de Derechos Humanos. Rafael Espado eminente cardiólogo. Y Gert Rosenthal, José Alejandro Arévalo, Alvaro Pop y Adrián Zapata vinculados a los sectores académicos.

favoreciera su opción política, dado el desgaste que ya tenía el partido oficial (GANA) y los resultados de las encuestas que favorecían ampliamente al precandidato de la UNE, Alvaro Colom⁴⁰⁵.

Tomando en cuenta la experiencia que tuvieron con el gobierno del FRG, seguramente intentaban comprometer a un nuevo gobernante con aspectos estratégicos de sus intereses, relacionados con Educación y Seguridad. Para ello, se pretendía este acuerdo multipartidario, pero tenían pensado invitar también a los otros precandidatos presidenciales existentes, aunque todavía no estuviera clara su postulación por algún partido político.

Sin embargo, con el devenir de la iniciativa, aunque los partidos consultados aceptaron participar, plantearon dos cosas importantes. Una fue la definición de los temas por ellos; y, segundo, la participación únicamente de los partidos con representación parlamentaria. Con este posicionamiento excluyeron a los partidos políticos en proceso de constitución, así como a los precandidatos como tales, pues sólo participarían partidos.

Luego de una ronda exhaustiva de consultas, los temas que se decidieron abordar para lograr acuerdos multipartidarios, fueron los siguientes: Educación, Seguridad Democrática y Justicia, Salud y Nutrición, y Desarrollo Rural; además de dos temas transversales que se discutirían al final: macroeconomía y política fiscal y multi e interculturalidad.

Los sectores empresariales no decayeron en su respaldo a este proceso, a pesar de las decisiones anteriormente referidas y pareciera haber prevalecido una visión más amplia en ellos, en términos de pretender garantizar, como explícitamente lo han dicho, que se construya una autopista lo suficientemente ancha para que en ella pueda circularse en distintos carriles (a la derecha, a la izquierda o al centro), a diversas velocidades, pero asegurando que todos vayan para el mismo rumbo y destino. La metáfora anterior expresa una visión de clase, más allá de los intereses sectoriales, donde el propósito es mucho más estratégico, relacionado con la reproducción del sistema como tal y no sólo la intención de “amarrarle las manos” a un supuesto futuro gobernante que no fuera la expresión orgánica de sus intereses. Ésta consideramos que fue la segunda motivación del sector empresarial para mantener y continuar impulsando en Plan Visión de País.

El planteamiento público fue el de decidir políticas públicas intertemporales (por su perduración en el tiempo, que las convierta en políticas de Estado y no sólo de gobierno) y virtuosas (por su contenido positivo relativo a la realización del bien público), alrededor de los temas definidos, para que desde el poder político o desde la oposición, los partidos signatarios se comprometieran con su continuidad.

⁴⁰⁵ Esta situación cambió de manera sustancial a lo largo de la campaña, aunque el resultado final fue un apretado triunfo de Alvaro Colom sobre Otto Pérez Molina. Sin embargo, en el trayecto, el sector empresarial había logrado un importante nivel de confianza en dicho personaje, en lo cual la dinámica del Plan Visión de País pudo haber contribuido significativamente. Inclusive, uno de los miembros del Grupo Facilitador, el Dr. Rafael Espada, se convirtió en su candidato vicepresidencial.

El proceso fue acelerado. La metodología fue contratar a determinados “tanques de pensamiento” para que elaboraran propuestas bases en cada uno de los temas, para que éstas fueran discutidas entre los técnicos asignados por los Secretarios Generales de los Partidos para cada tema en particular.

En el caso del Desarrollo Rural, la institución contratada fue el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente –IARNA- de la Universidad Rafael Landívar. En los términos de referencia que se elaboraron para el trabajo, se estableció la revisión de las propuestas ya producidas en esta temática por diversas organizaciones de la sociedad, pero especialmente, se le indicó tomar en cuenta los consensos alcanzados en la MDPDRI. De esta manera, se pretendía que los partidos políticos discutieran sobre la base de los contenidos avanzados en un proceso participativo que tenía ya cuatro años de trabajo (contando la MIDDR y la MDPDRI).

Los técnicos designados por los partidos para la discusión de esta política fueron de un nivel relevante, tanto por su experiencia en el tema, como por su importancia política al interior de sus estructuras partidarias. Para citar algunos ejemplos: la DC y el FRG asignaron a sendos ex Ministro de Agricultura y la GANA designó a un Viceministro de dicha cartera que a las pocas semanas pasó a ser titular de la misma.

En la Mesa se produjeron alineamientos que son importantes destacar. A pesar de sus diferencias electorales, el Partido Unionista, el PAN y la GANA fueron coincidentes en sus planteamientos. La UNE tuvo enfrentamientos muy fuertes especialmente con el delegado de la GANA, particularmente en el tema de la institucionalidad. El FRG asumió un discurso bastante radical en términos de identificación con los sectores populares, pero no tuvo tal contundencia cuando se trataba de discutir cuestiones concretas. Pareció que en algún momento las posiciones del delegado del FRG se flexibilizaron frente a los otros partidos de derecha⁴⁰⁶. Por el lado de los planteamientos más coincidentes con los sectores populares, el alineamiento que se dio fue entre los partidos URNG, DC y Partido Patriota (PP). En los primeros dos casos no es extraña la coincidencia, pero en el caso del PP⁴⁰⁷, se expresó en la Mesa una corriente de pensamiento que impulsaba al interior de dicho partido un planteamiento conocido como la “revolución patriota”, la cual posteriormente fue completamente anulada.

Los temas de conflicto en la mesa interpartidaria fueron los mismos que ya se habían expresado en la Mesa (MDPDRI) y que podemos resumir en los siguientes: estructura agraria, economía campesina, rol del Estado e Institucionalidad del Desarrollo Rural.

⁴⁰⁶ Estos hechos fueron coincidentes con la discusión judicial sobre la extradición del Secretario General del FRG, Efraín Ríos Mont, a España.

⁴⁰⁷ El Secretario General de este partido es un General del Ejército retirado, vinculado a la inteligencia militar y señalado de violador a los Derechos Humanos por varias organizaciones sociales, pero también signatario de los Acuerdos de Paz e identificado, en los últimos años del conflicto, como impulsor del proceso de negociaciones para lograr la paz con la guerrilla agrupada en la URNG.

En el mes de Julio del 2006, se logró firmar un Acuerdo Político, así como consensuar un Documento Técnico que contiene la Política de Desarrollo Rural Integral.

Nos parece importante subrayar la trascendencia del Acuerdo Político firmado, porque en él se definieron consensos alrededor de los temas que se consideraron conflictivos, que ya hemos mencionado. Esto constituye un paso significativo en el abordaje de temas tradicionalmente polarizantes. A continuación copiamos literalmente dichos consensos alcanzados.

Sobre el sujeto priorizado de la política y su visión general:

“Como visión 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, étnica, de género y etárea; que impulsa un nuevo modelo económico de desarrollo basado en 1) 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; y 2) Apoyar a 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.”⁴⁰⁸.

Respeto al tema de las economías campesinas.

“En relación a las Economías Campesinas: 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 la política de Desarrollo Rural, una atención diferenciada y específica que responda a las características que este tipo de productores presenten en los distintos territorios, entendiendo que constituyen la mayoría de la población rural, cuyo desarrollo humano está al centro del objetivo de la política. Así mismo, se reconoce, promueve y atiende su eventual articulación con otros agentes económicos, tal 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 integral y sostenible.... El reconocimiento de la racionalidad económica de los grupos campesinos, permite entender que la tierra no es solamente un medio de producción, pero si constituye un elemento sustancial para el sustento de las familias campesinas.”⁴⁰⁹

⁴⁰⁸ Plan Visión de País, 2006, “Acuerdo Político. Política de Desarrollo Rural”, Guatemala, julio 2006.

⁴⁰⁹ Ibid

Sobre el tema de la estructura agraria:

“Dada la importancia que presenta el tema de la Estructura Agraria, 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, que debe ser superada, y propone su atención bajo esquemas diversos que incidan en el mercado de tierras, del tal manera que se haga efectivo su acceso 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 serán 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...”⁴¹⁰

Con relación al rol del Estado:

“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” (del Artículo 118 de la Constitución Política de la republica). Así mismo de acuerdo con los artículos constitucionales 119 y 134, es obligación del Estado la descentralización de sus acciones y la propiciación de la misma y de la autonomía de las intervenciones del Estado, a través de algunas de sus instituciones para 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 obligaciones 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). Más 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

⁴¹⁰ Ibid

legales vigentes, entre ellos el Código de Trabajo y otras formas alternativas de resolución de conflictos. 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, corresponderá al estado un rol de rector y promotor del desarrollo rural integral.”⁴¹¹

Y respecto de la institucionalidad para el Desarrollo Rural:

“Con relación a la Institucionalidad, se reconoce la necesidad de acordar algunas reorientaciones, para que la institucionalidad 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 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.”⁴¹²

Es muy relevante señalar acá la capacidad que tuvieron los partidos políticos de llegar a acuerdos más allá de lo que pudo hacer la MDPDRI, tanto en el período en que estuvieron presentes los sectores empresariales, como cuando éstos se ausentaron y la delegación gubernamental se sintió obligada a defender las posiciones empresariales frente a las organizaciones populares y sectores académicos que se quedaron en la Mesa.

En las discusiones que se dieron en el marco del Plan Visión de País se puso de manifiesto un importante nivel de autonomía, aunque aun insuficiente, de los partidos políticos respecto de los poderes económicos, si lo comparamos con el que manifestó la delegación gubernamental en la Mesa, a pesar de que quienes impulsaban estos procesos de diálogo era la Vicepresidencia y sus cuadros, o tal vez debido a eso, tomando en cuenta la debilidad de esta corriente al interior del Ejecutivo. Pareciera entonces que esta situación, es decir que quienes impulsaban el diálogo siendo los sectores más progresistas fueran los menos preponderantes al interior del gobierno, era realmente una desventaja para poder negociar pues debían “dar fe” de que no contradecían la línea pro empresarial prevaleciente.

En la Mesa del Plan Visión de País, la voz cantante de los partidos conservadores la llevó el delegado de la GANA, Bernardo López, cuyo conocimiento del tema y capacidad negociadora le daba ventajas de liderazgo; además de que, como Vice Ministro de Agricultura, era una persona de confianza del Ministro (Álvaro Aguilar), quien a su vez, en ese momento, tenía un estatus político elevado e influyente, pues, como ya lo hemos relatado, era el precandidato

⁴¹¹ Ibid

⁴¹² Ibid

favorito de los sectores empresariales para ganar en las elecciones primarias la postulación presidencial por el partido oficial, candidatura que posteriormente se frustró.

En todo caso, al firmarse el Acuerdo Político que se ha transcrito parcialmente y el documento conteniendo una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, se lograba un consenso entre los partidos políticos que, como ya lo dijimos, no se había alcanzado en la MDPDRI y, además, en un tiempo sorprendentemente corto.

Lo aprobado por los partidos, si bien recoge una gran parte de los consensos alcanzados en la MDPDRI, obviamente no es un acuerdo que cuente con el beneplácito de los sectores sociales, especialmente del movimiento campesino y sus aliados. Sin embargo, el Acuerdo Político firmado, en su contenido, se acerca bastante a nuestra definición normativa sobre lo que debe ser el desarrollo rural en Guatemala y, por lo tanto, si se llegara a concretar en política pública se empezaría a romper la tradición histórica de únicamente impulsar intervenciones del Estado en función de los intereses económicos tradicionales.

Pero de todos modos, de cara a la MDPDRI, de hecho, la dejaba sin materia, puesto que los decisores de política, habían logrado consensuar una Política Nacional de Desarrollo Rural que era, precisamente, el propósito reiteradamente frustrado de aquella.

Este hecho político, por lo tanto, contribuyó sustancialmente a que la Mesa tuviera que tomar una decisión sobre su existencia misma, que fue, precisamente, disponer su finalización.

La firma de la política nacional de desarrollo rural integral por parte de los partidos políticos que participaron en el Plan Visión de País, constituye, por lo tanto, un hecho trascendental, que tiene implicaciones positivas y negativas. Es positivo porque es meritorio un esfuerzo multipartidario para acordar política de largo plazo, intertemporales; pero es negativo, porque este consenso interpartidario deja sin materia a la Mesa, haciendo ineficaz dicho proceso participativo para formular la política de desarrollo rural, con lo cual se excluye a las organizaciones sociales.

Pero lo que es imposible de ignorar es que este producto multipartidario tuvo un “padrinazgo” sin el cual difícilmente se hubiera llevado a cabo y que corresponde a las cúpulas empresariales que auspiciaban el Plan Visión de País. Su carácter de Veto Players que ejercieron en la Mesa (MDPDRI) lo aplicaron ahora de manera contraria, es decir promoviendo este proceso. Sin embargo, la idea original de dichas cúpulas fue modificada en la dinámica política que se desarrolló con los partidos, habiéndose incluido temas que las cúpulas empresariales no tenían contemplados y firmando una Declaración Política relativa al tema del Desarrollo Rural que no hubiera podido ser firmada en la Mesa.

Ahora bien, su conversión en política pública (más allá de su formulación) todavía está pendiente y depende de que en el Congreso efectivamente se logre

promulgar una ley que le de expresión jurídica a los acuerdos políticos tomados en la materia del desarrollo rural integral y que la misma se convierta en derecho positivo, no sólo vigente. Esto es así, porque al final de cuentas, una política pública sólo existe si hay implementación de ella, sin desconocer que, como ya hemos dichos anteriormente, la ausencia de ella es también una política.

3.5. EL ESCENARIO EMERGENTE

Para la sociedad guatemalteca, lo más importante pareciera ser que diez años después de haberse iniciado el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la situación agraria y del desarrollo rural continúa igual o peor, tal como lo demuestran los indicadores respectivos relacionados con pobreza, pobreza extrema y exclusión. Asimismo, la estructura de tenencia de la tierra mantiene su concentración.

Hay suficientes referencias bibliográficas que respaldan las anteriores afirmaciones. Tanto en el último censo nacional agropecuario, como en los informes del Desarrollo Humano del PNUD, se ratifica lo que ya se ha planteado reiteradamente en diversos análisis históricos y contemporáneos sobre el tema.

Me refiero a la afirmación, también sustentada en la presente investigación, que en Guatemala los sectores dominantes han sostenido en el último siglo como política agraria el mantenimiento de dicha estructura y la eliminación de cualquier intento por transformarla (la política ha sido básicamente no tener política para que nada cambie). Y que las intervenciones del Estado en el área rural han estado orientadas a garantizar los intereses de los sectores tradicionales de poder y no a plantearse el desarrollo rural. Lamentablemente, los gobiernos de la pos guerra han sido coherentes con esta conservadora realidad histórica. Podría hablarse en este caso de que ha existido una intertemporalidad de las políticas públicas, pero perversa, no virtuosa.

Y particularmente para nuestro objeto de estudio (el proceso de formulación participativa de una política nacional de desarrollo rural) la experiencia de las mesas (tanto la MIDDR, como la MDPDRI), mostró las dificultades para formular política pública de manera participativa, sin dejar de considerar los avances alcanzados, los cuales están presentes, tanto en los consensos registrados, como en el contenido de la Declaración de Cierre de la MDPDRI (a la cual ya nos hemos referido con anterioridad).

Me parece importante recordar que los sectores empresariales, asumiendo su rol tradicional de Veto Players, hicieron fracasar, en lo esencial, la política que la Vicepresidencia durante el gobierno de Berger pretendió impulsar hacia el desarrollo rural y que era, precisamente, formular participativamente la política de mediano y largo plazo.

Sin embargo, pese a esta limitación, el proceso desarrollado en las Mesas mantuvo la vigencia política del tema y produjo consensos que, aunque limitados,

no pudieron ser ignorados por las política efectivamente formuladas por el ejecutivo⁴¹³, como tampoco por el Plan Visión de País.

También es importante señalar que el proceso permitió ubicar con mucha claridad los temas donde se centran las posiciones más divergentes, los cuales son de trascendencia estratégica.

Estas consideraciones sobre las limitaciones del proceso participativo y los resultados/efectos producidos confirma la apreciación analítica que ya hemos hecho en la presente Tesis, relativa a la ponderación que debe hacerse cuando se analice la relación entre proceso y contenido de las políticas públicas, la cual permite hacer una gradación de esa relación, entendiendo que entre proceso y contenido no hay una vinculación unívoca ni directa, pudiendo haber combinaciones diversas.

Todo el proceso, aunque limitado en su propósito final de formular participativamente una política de desarrollo rural integral, y por lo tanto ineficaz para alcanzar tal objetivo, terminó produciendo, directa o indirectamente, los siguientes resultados o productos:

1. Los consensos alcanzados en la MDPDRI, que cuantitativamente constituyen una proporción significativa de acuerdos, pero que mantiene disensos cualitativamente fundamentales.
2. Un documento suscrito por los Sectores Sociales (Plataforma Agraria y las instancias miembros de la Alianza para el Desarrollo Rural, integrada por Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOG), CNP-Tierra, Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada (ACPD), Universidad de San Carlos de Guatemala, Coordinadora de ONGs y Cooperativas (CONGCOOP), Fundación Guillermo Toriello y Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca), donde presentan los consensos alcanzados en la MDPDRI, agregando sus posicionamientos en aquellos temas donde no se logró el consenso.
3. La Declaración de Cierre de la Mesa, que tiene un contenido político muy significativo.
4. La política de Desarrollo Rural Integral presentada por el Gobierno de la República.
5. La Política Agraria presentada por el Gobierno de la República, que fue la que concitó las mayores inconformidades por parte de las organizaciones sociales; y

⁴¹³ Nos referimos obviamente a la Política Agraria y a la Política de Desarrollo Rural Integral formulada unilateralmente por el Gobierno de Oscar Berger.

6. La política de Desarrollo Rural Integral y el Acuerdo Político relativo al tema, consensuado por los partidos políticos con representación parlamentaria en el marco del llamado “Plan Visión de País”.

Como se observa, fracasó el intento de formulación participativa de una política de desarrollo rural integral realizado en la MDPDRI, pero se lograron importantes avances y diversos productos (los seis anteriormente referidos) que podrán servir de base para fortalecer los consensos alcanzados y definir con precisión los elementos sobre los cuales la sociedad guatemalteca debe seguir esforzándose en encontrar los necesarios acuerdos nacionales.

En esta apreciación coinciden casi todos los participantes en las Mesas. La Sub Secretaria de Políticas de la SAA, respondió categóricamente a la pregunta sobre su disposición a participar en un nuevo proceso similar, diciendo “Participaría, sin dudarlo, en un proceso similar” En el mismo sentido se pronunciaron los representantes del sector ambientalista (“Claro que si, nosotros participaríamos...”), de la Cámara del Agro (“Claro que si”) y otros⁴¹⁴. Hubo quienes condicionaron su participación, para que la misma pudiera ser más efectiva, a condiciones como las siguientes: contar con mayor información, tener espacios más institucionalizados, existencia de una mejor correlación de fuerzas para sus particulares intereses, Pero ninguno de los actores (as) claves entrevistados manifestó su negativa a intentar una nueva participación en iniciativas de esta naturaleza.

Pero lo más importante, en términos prácticos, de este proceso con resultados limitados de formulación participativa de política pública, es que contribuyó sustancialmente a crear una situación cualitativamente diferente (en términos positivos) en esta materia, ya que al momento de finalizar la presente investigación (noviembre de 2007), el escenario que al respecto existe gira en torno a la dinámica de promulgación de una Ley de Desarrollo Rural Integral, a partir de seis propuestas existentes, que son las siguientes:

- a. Iniciativa de ley No. 3225, de fecha 03/05/2005.
- b. Iniciativa de ley No. 3256, de fecha 01/06/2005.
- c. Iniciativa de ley No. 3470, de fecha 25/05/2006.
- d. Iniciativa de ley No. 3606, de fecha 14/02/2007.
- e. Borrador de ley propuesto por las organizaciones sociales.
- f. Borrador de ley propuesto por el Poder Ejecutivo

De la “a” a la “d” son iniciativas de ley porque ya están oficialmente en ese trámite, siendo las tres primeras presentadas por diputados del FRG, la UNE e independientes, respectivamente; y la “d” presentada por diputados de diversos partidos pero elaborada por un Equipo Técnico contratado para tal efecto por el Grupo Facilitador del Plan Visión de País (y que no se sometió a ninguna consulta con los partidos políticos).

⁴¹⁴ Entrevistas a actores claves ya citadas.

Las propuestas identificadas con las letras “e” y “f” son, hasta ahora, proyectos que no tienen carácter de iniciativa de ley porque aún no siguen el trámite correspondiente, pero que indiscutiblemente son propuestas importantes, tanto por su contenido, como por los actores que las impulsan. En el caso de la propuesta del Ejecutivo, a estas alturas del proceso político electoral y con los resultados ya obtenidos a la fecha, octubre de 2007 (salió el partido oficial de la contienda), su viabilidad está agotada.

Es muy importante subrayar la propuesta presentada por las organizaciones sociales, dadas las tradicionales contradicciones que entre ellas se manifiestan. Y el acuerdo que permitió unificar sus propuestas en una sola es un subproducto relevante de la experiencia vivida en las Mesas, tal como lo reconocieron los actores claves representantes de dichos sectores que fueron entrevistados. Cuando se les preguntó al respecto, algunas de sus respuestas fueron las siguientes: Aparicio Pérez, por ejemplo, reconoció este avance, al afirmar que “... las organizaciones, ya no sólo los campesinos, se pusieron de acuerdo. También con los otros sectores, como la Facultad de Agronomía, los ambientalistas...”⁴¹⁵

Se perfila ya un nuevo proceso, que sólo lo mencionaremos porque rebasa la definición temporal de nuestro objeto de estudio, que se cerró con lo anteriormente referido. Se trata de una disyuntiva respecto del rumbo que seguirá la formulación de una iniciativa de Ley Marco de Desarrollo Rural, que le de expresión jurídica a los consensos logrados. Al respecto hay dos posibilidades planteadas.

Una es que los partidos políticos, en el marco del Plan Visión de País, logren formularla en consenso, sólo entre ellos. Esta posibilidad fue sutilmente cuestionada por el español Felipe González, en un desayuno que compartió con el Grupo Facilitador del Plan Visión de País, el tres de octubre del año en curso (2007)⁴¹⁶, cuando comentando este proyecto hizo ver que los acuerdos interpartidarios eran necesarios, pero insuficientes, porque la legitimidad representativa de la democracia es válida para acceder al poder político, pero para ejercerlo se requiere de una mayor legitimidad que está dada por la participación ciudadana en los procesos de políticas públicas.

Y otra posibilidad es que se realice un nuevo proceso de diálogo respecto de este ley de desarrollo rural, que lograra ampliar el actual consenso interpartidario con la participación de representantes de la sociedad civil. Los sectores sociales, especialmente campesinos y sus aliados, están tratando de que se construya un nuevo escenario donde se amplíe la búsqueda del consenso para que la iniciativa de ley marco de desarrollo rural incorpore también sus planteamientos.

En este último sentido se ha avanzado en una iniciativa para impulsar lo que se ha denominado “Diálogo Democrático por el Desarrollo Rural y la Justicia

⁴¹⁵ Entrevista a Aparicio Pérez, ex Coordinador General de la CNOC, Septiembre de 2007.

⁴¹⁶ Observación participativa del Autor.

Agraria” que, a petición de las organizaciones sociales (campesinas, ambientalistas, ONGs, académicos...), impulsan la Conferencia Episcopal de Guatemala, FLACSO Guatemala, la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ameritaría, por lo tanto, darle seguimiento a esta investigación con otra posterior que retome el proceso. Asimismo, el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP)⁴¹⁷ ha iniciado un proceso similar, aunque han llegado a la conclusión que el contexto electoral es adverso a este propósito y que deberán esperarse condiciones políticas más favorables a partir del próximo gobierno que asumirá el 14 de enero de 2008..

Ahora bien, lo más concreto que se deriva de este proceso limitado, o ineficaz, de formulación participativa de política de desarrollo rural que hemos investigado, es que ahora 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, en términos de aceptar o inclusive promover, el involucramiento de los actores interesados que siguen tratando de incidir en la ley de desarrollo rural que está próxima a promulgarse (en relación a la nueva legislatura que asumirá en enero de 2008); o, por el contrario, desarrollar el proceso de formación de la ley únicamente en el marco legal establecido en la Constitución que otorga a los diputados tal responsabilidad.

Esta situación nos parece trascendental porque los actores que no estuvieron presentes a lo largo del proceso estudiado (las dos Mesas) son los verdaderos decisores, en cuyas manos se encuentra el desenlace final, ya que el contenido de la política la definirá la ley que finalmente se promulgue.

En todo caso, es apreciable el hecho que los contenidos de los productos que en la presente investigación se han considerado (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 que, como ya se ha reiterado en la presente Tesis, están ausentes elementos centrales planteados en nuestra definición normativa y que resultan esenciales para el desarrollo rural de un país como Guatemala. En esta consideración nuestra definición normativa coincide bastante con las reivindicaciones de las organizaciones sociales.

Retomando lo que al respecto hemos apuntado en otros apartados, sintetizamos los elementos ausentes en la política formulada, a los cuales nos referimos en el párrafo anterior, en los siguientes:

⁴¹⁷ Instancia creada por la Ley Marco de los Acuerdos de Paz para darle seguimiento al proceso de cumplimiento de los compromisos pendientes, donde participan los poderes del Estado, los partidos políticos y representaciones de la sociedad civil.

- El tema de las transformaciones de la estructura agraria, que sería una condición necesaria, aunque insuficiente, para plantearnos el desarrollo rural integral;
- Una “sobre presencia” de la orientación planteada en la Agenda Nacional de Competitividad, lo cual define, una vez más en la historia del país, un modelo de desarrollo “hacia fuera”, que beneficia a aquellos sujetos que real o potencialmente tengan las posibilidades de insertarse ventajosamente en la globalización neoliberal, estableciendo, de hecho, que el propósito fundamental de la política es la “inserción competitiva” de los territorios rurales a la globalización y no el desarrollo humano de quienes habitan en esas áreas;
- Derivado de lo anterior, la ausencia de la economía campesina indígena como los sujetos priorizados de una política de desarrollo rural integral; y
- Una definición insuficiente sobre el papel promotor que debe jugar el Estado en el desarrollo rural. Esto es importante señalarlo porque a pesar de que en la definición conceptual de los Principios de la Política se hace un planteamiento acertado, éste no se expresa en el desarrollo de la política.

Estas limitaciones son particularmente importantes al analizar lo que efectivamente se produjo durante este período, en términos de políticas públicas, o sea la formulación que hizo el Ejecutivo de su Política Agraria y su Política de Desarrollo Rural Integral. En el caso de la segunda, como ya se expresó, hay un esfuerzo analítico de orden comparativo, que se hace en el apartado 3.3.3. del presente capítulo, donde lo que se tiene como parámetro para definir su virtuosidad son los llamados Documentos de Referencia (Constitución Política, Acuerdos de Paz, Agenda Nacional Compartida y Metas del Milenio). Estos documentos, aunque no expresan en su totalidad la Definición Normativa que nosotros planteamos en la presente Tesis (punto 6 de Aspectos Generales y 3.1.5. del Capítulo I), tienen el mérito, como ya lo hemos explicado, de permitir calificar la virtuosidad en función de los mayores consensos sociales y políticos que respecto de esta materia se han logrado en Guatemala.

Pero lo más importante en este análisis es que se confirma el carácter gradual que tiene la relación que puede existir entre proceso y contenido en las políticas públicas.