

CAPÍTULO II

ENFOQUE HISTÓRICO ESTRUCTURAL Y DE CONTEXTO SOBRE EL DESARROLLO RURAL: RELATO MACRO DEL PROCESO HISTÓRICO DE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICA, ECONOMÍA Y SOCIEDAD EN GUATEMALA, HASTA LA FIRMA DE LA PAZ.

1. LA MATRIZ SOCIAL Y EL MODELO ECONÓMICO, RECUPERACIÓN TEÓRICA PARA EL ANÁLISIS CONCRETO DE LA REALIDAD NACIONAL Y DE LOS ACTORES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

1.1. La matriz social y el modelo económico.

Asumimos en el análisis de matriz social, el abordaje ya referido anteriormente en el Marco Teórico de la presente Tesis, basado en los trabajos de Manuel Antonio Garretón (2002), y que conciben la Matriz Socio Política o Matriz de Constitución de la Sociedad como la relación entre tres elementos: el Estado (como el momento de la unidad), el Sistema de Representación (como el momento de agregación de demandas) y la Base socioeconómica y cultural (como el momento de participación de la diversidad que se expresa en la sociedad civil), teniendo estos tres elementos al Régimen Político como la mediación institucional entre ellos²³⁴.

Concordamos también con el autor citado en que, desde esta perspectiva, el peso del análisis recae en los actores, en su constitución e interacción, concebidos como portadores de acción dirigida a estructurar la realidad social, a conservarla o a cambiarla.

Y específicamente con relación al modelo económico prevaleciente, coincidimos, como lo desarrollaremos más ampliamente en el capítulo siguiente, con Segovia (2006), en el sentido que “Ha ocurrido un cambio estructural en la economía centroamericana. Las reformas económicas y la inserción a la globalización han contribuido a la transformación del modelo económico, a la consolidación de grupos económicos poderosos que operan a escala regional y a un funcionamiento distinto de la economía”²³⁵, pero con la especificidad, tal como el mismo autor lo reconoce en otras de sus publicaciones, de que, en el caso de Guatemala, ocurre un proceso inacabado de agotamiento del modelo agroexportador tradicional y otro proceso inconcluso de surgimiento del nuevo modelo referido en la cita anterior.

²³⁴ Garretón M., Manuel Antonio, 2002, “*La transformación de la acción colectiva en América Latina*”, en Revista de la CEPAL, No. 76.

²³⁵ Segovia, Alex, 2006, “Procesos, iniciativas y tendencia en Centroamérica”, presentación en el Taller Metodológico sobre Dinámicas Territoriales en Centroamérica”, en Prisma, Op. Cit. Pág. 8.

El surgimiento del nuevo modelo económico se ve apuntalado con la reciente vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Asimismo, la Matriz de Constitución de la Sociedad también ha ido variando, producto de cuatro elementos centrales. Uno, la política contrainsurgente que caracterizó al Estado guatemalteco por muchos años durante el prolongado conflicto armado interno, cuyos efectos represivos fueron trascendentales. Dos, las políticas de ajuste estructural que se impulsaron en el país, particularmente después de la firma de la paz (diciembre de 1996). Tres, la configuración de los actores hegemónicos en la nueva etapa, que estuvo caracterizada por el desplazamiento de las fuerzas armadas, el rol dirigencial que asumieron las cúpulas empresariales de manera directa y la irrupción de un nuevo actor subyacente construido sobre la base de un capital emergente de origen mafioso. Y cuatro, el hecho que la desarticulación a nivel mundial de los actores clásicos ligados a los estados modernos que ha producido la globalización, ha repercutido en Guatemala consolidando la debilidad de los ya raquíticos actores de dicho tipo (movimiento sindical, principalmente).

Un elemento central cuyos posibles efectos aun no han sido suficientemente estudiados y previstos es el relacionado con el auge de los agrocombustibles en el mundo y la incidencia de este nuevo fenómeno en el modelo económico que al final prevalezca en el país.

1.2. La debilidad del régimen político y la caracterización de los actores en las políticas públicas.

El régimen político, que constituye la mediación institucional entre el Estado, el sistema de representación y la base socio económica y cultural, manifiesta una debilidad estructural que es producto, en gran parte, de los cuatro elementos mencionados en uno de los párrafos anteriores. De igual manera, los movimientos sociales²³⁶, sobrevivientes agregó yo, manifiestan una gran dispersión, lo cual les provoca debilidad y poca incidencia en la política nacional.

Lo anterior significa que la debilitación del régimen político y de los movimientos sociales es correspondiente con la existencia de dos poderes fácticos que son Veto Players (Jugadores con capacidad de veto), unos de manera directa (las cúpulas empresariales) y otros de manera subyacente (los poderes paralelos).

Este planteamiento incluso esboza una nueva distinción para clasificar los regímenes políticos, a partir de esta noción de los “Veto Players”. La distinción radica en el grado de permisión que posibilita el régimen para que existan actores con poder de veto sobre las decisiones de políticas públicas. En tal sentido, un mayor número de Veto Players o una mayor distancia ideológica entre los existentes, proporciona mayor estabilidad a las políticas, impidiendo cambios significativos del status quo. La estabilidad de las políticas afecta otras características claves de las mismas, algunas de forma positiva y otra negativa.

²³⁶ Con minúsculas, para hacer referencia a “aquellas acciones colectivas con alguna estabilidad en el tiempo y algún nivel de organización, orientados al cambio o conservación de la sociedad o de alguna esfera de ella”, en Garretón, Op. Cit. Pág. 9.

Esta noción de los jugadores con capacidad de veto la tomamos de los trabajos realizados por George Tsebelis (2002)²³⁷, a los cuales hicimos referencia en el numeral 2.2.6. (Los Actores y su acción colectiva) del Marco Teórico de la presente Tesis, pero ampliada a actores “informales”, es decir que están fuera de la institucionalidad del Estado, de las arenas oficiales donde constitucionalmente se deberían definir las políticas públicas.

Este concepto de los Veto Players, entendido con esta amplitud de actores, es útil para el caso de Guatemala, particularmente para explicar la dificultad de hacer cambios significativos en el estatus quo, lo cual tiene efectos siniestros, pues perpetúa las características negativas de las políticas públicas. O sea que la estabilidad predominante, en términos de no poder implementar cambios, permite una intertemporalidad perversa de las políticas públicas (entendiendo que suelen haber políticas que consisten en no tener política). Para el caso del desarrollo rural, la continua ausencia de una política que lo impulse y, por el contrario, la persistente vigencia del estatus quo, es producto de pocos y sectarios veto players, históricamente integrantes del poder económico tradicional y, en términos más contemporáneos, al surgimiento de algunos vinculados a poderes económicos emergentes de origen mafioso.

Una expresión de esta capacidad de veto que poseen las cúpulas empresariales es haber logrado abortar el intento por formular de manera consensuada una política pública de desarrollo rural, tal como se demuestra en la presente investigación.

El desproporcionado poder que concentran estos veto players hace poco relevantes otros poderes sociales o políticos, tales los casos de los partidos políticos y de las organizaciones sociales.

Es decir que, en la realidad concreta guatemalteca, habiendo un grave déficit de institucionalidad, se produce, como principal resultado perverso, la influencia descomunal que tienen algunos actores informales, básicamente dos: las cúpulas empresariales y el crimen organizado, que componen poderes fácticos, uno desde la legalidad y el otro desde la ilegalidad, constituido en poderes ocultos (que todos reconocen).

Los poderes ilegales requieren un nivel de análisis cualitativamente distinto, ya que no son actores legítimos en un estado democrático de derecho. Sin duda que el poder fáctico del crimen organizado es mucho más difícil de analizar.

El caso de los poderes económicos tradicionales, cuya existencia legal está constitucionalmente garantizada, al convertirse en veto players, ejercen una influencia perniciosa en el sistema democrático y, realmente, lo convierten en una formalidad sin sustento real, porque evita la posibilidad de que se construyan

²³⁷ Tsebelis, Op. Cit, 2002.

balances significativos de poderes, sin los cuales la democracia no es posible. Estos poderes económicos tradicionales, convertidos en poderes paralelos, son atentatorios a la existencia de un Estado de Derecho, porque rebasan la legalidad que debería ubicarlos como grupos de presión.

Un ámbito desde el cual podemos evidenciar con mucha claridad la incidencia de los poderes económicos es la situación de la propiedad de los medios de información. Los escritos tienen propietarios un poco más diversos, pero siempre en el marco de la hegemonía de las cúpulas empresariales. Su incidencia en términos masivos es muy limitada. En lo relativo a la televisión abierta, es un secreto a voces en Guatemala el monopolio existente, aunque puedan aparecer diversos nombres en la titularidad de la propiedad de los derechos respectivos (prestanombres). La radio, que en un país como Guatemala resulta el de mayor incidencia nacional, también expresa altos niveles de concentración. Según CERIGUA (2004)²³⁸, son tres los grupos poderosos en este ámbito: Alius, El Tajín y Emisoras Unidas. Obviamente, la preponderancia de los intereses empresariales en estas cadenas radiales es un hecho evidente.

Todas las argumentaciones anteriores son pertinentes en la presente investigación, porque estamos tratando de señalar que hay suficiente evidencia empírica sobre la histórica y contemporánea incidencia directa de los poderes tradicionales en las políticas públicas en general y, particularmente, en las relacionadas con el tema rural y agrario, donde han tenido y tienen capacidad de veto, sobre la formulación de las mismas.

Pero a pesar de esta realidad política nacional, también es cierto que la formalidad institucional resulta un paso imposible de sortear en el marco democrático vigente (aun con las limitaciones descritas), lo cual significa que el juego de poderes y correlaciones de fuerza, en un momento u otro, se termina expresando en la arena legislativa, aunque constituya un escenario secundario, de cara a otras “arenas” donde realmente se están tomando las decisiones trascendentales. Igual consideración merecen otros actores institucionales referidos, como la burocracia y el poder judicial.

Corresponde, por lo tanto, hacer una breve referencia a la situación en que se encuentran esos actores formales, es decir los partidos, el sistema de partidos, la burocracia y el poder judicial.

Comencemos por decir que mantiene su validez la afirmación del BID, cuando dice que “Los sistema de partidos influyen en la viabilidad de las relaciones entre los poderes Ejecutivos y Legislativo, en las posibilidades de coordinación en el Congreso y en los incentivos de los funcionarios electos para atender conjuntos más estrecho o más amplios de intereses de la sociedad”²³⁹

Una debilidad sustancial en este ámbito es la correspondiente a los partidos y el sistema de partidos en Guatemala. El Informe citado del BID al hacer un

²³⁸ Cerigua, 2004, “Estrategia de comunicación de las organizaciones de Mujeres”. Guatemala.

²³⁹ BID, 1994, Op. Cit. Pág. 31.

análisis comparativo sobre el sistema de partidos políticos en América Latina, a partir del grado de institucionalización y el carácter programático de los mismos, sitúa este país con la calificación más baja en América Latina al combinar ambos índices. A esta situación debe sumarse la volatilidad de los partidos y el transfuguismo que caracteriza a los congresistas. En el actual período legislativo, más de un tercio de los diputados ya no pertenecen al partido que los llevó al cargo.

En relación con la burocracia, cuya estabilidad y profesionalismo constituyen elementos importantes para estar en condiciones de ser actores relevantes, en el caso de Guatemala su debilidad es significativa. Aplicando la llamada “tasa de designaciones políticas” que plantean Zuvanic y Iacoviello (2006), la cual mide el porcentaje de puestos administrativos que son definidos por criterios y mecanismos políticos en relación al total de puestos existentes en la administración, Guatemala ocupa el primer lugar en América Latina, ya que manifiesta una tasa del 17.76%...”²⁴⁰. Esta cifra, aunque significativa, pareciera estar por debajo de lo que realmente sucede con la burocracia guatemalteca, donde cada cuatro años el acceso a cargos públicos es uno de los temas del clientelismo electoral.

Los autores citados concluyen en su estudio que Guatemala está entre los países que presentan “... burocracias con un desarrollo mínimo, por lo que el sistema de servicio civil no puede garantizar la atracción y retención de personal competente, ni dispone de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios”²⁴¹. La alternativa a la que se ha recurrido en las esferas gubernamentales ha sido la contratación por servicios profesionales, que se conoce por su referencia presupuestaria como Renglón 0-29, lo cual termina por debilitar aún más la posibilidad del fortalecimiento de la institucionalidad, ya que se establecen lo que se ha denominado “burocracias paralelas” (Repetto 2006: 42)²⁴², construidas por fuera de la formalidad institucional, donde consultores van y vienen, permaneciendo la estructura burocrática cada vez menos capacitada para cumplir su función.

A los anteriores déficit habrá que agregar la corrupción existente en el aparato burocrático, los márgenes de discrecionalidad que suelen derivar en arbitrariedad y los bajos niveles técnicos, así como la percepción negativa de la ciudadanía respecto de la burocracia estatal, en parte fundada y en parte inducida desde la propaganda anti Estado que acompañó la implementación de las políticas neoliberales de reducción del mismo (las políticas de “ajuste estructural”).

Por consiguiente, la burocracia tampoco puede ser considerada un actor relevante, más que por la natural ineficiencia que determina la imposibilidad de su

²⁴⁰ Zuvanic, Laura y Iacoviello, Mercedes, 2005, *El Rol de la Burocracia en América Latina*, Background paper, Informe de Progreso Económico y Social (IPES) 2006, Departamento de Investigaciones, Banco Interamericano de Desarrollo.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Repetto, et al, 2006, “La política de la política social en Latinoamérica. Análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes”. Documento del INDES.

profesionalización mientras no se supere la referida tasa de designaciones políticas en su constitución.

Y con relación a otro actor institucional que es trascendental en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas, el Poder Judicial, en Guatemala su desempeño también es extremadamente ineficaz y no se han podido lograr los propósitos que al respecto se plantearon en el Acuerdo de Paz llamado “Acuerdos sobre fortalecimiento del poder civil y papel del ejército en una sociedad democrática” (Gobierno de Guatemala/URNG, 19 de septiembre de 1996). En Septiembre de 2004, Minugua²⁴³, en su informe respectivo donde reconoció algunos avances logrados, afirmó que “... estos y otros esfuerzos han tenido escaso impacto en el desempeño del sistema judicial..”²⁴⁴. Esta apreciación se basa en la persistencia de la impunidad, ya que tal como el citado informe lo expresa, “Actualmente la impunidad judicial sigue siendo más la norma que la excepción...”.

MINUGUA en el Informe citado llegó a afirmar que “Aunque en diferentes grados, todas las instituciones que conforman el sistema de justicia en Guatemala adolecen de las mismas deficiencias que viciaban su desempeño cuando se firmaron los Acuerdos de Paz, a saber: escasos recursos, presencia insuficiente en el medio rural, inadecuada formación de los oficiales, corrupción y falta de coordinación”.²⁴⁵.

Diez años después de firmada la paz, ya en Marzo de 2007, la situación de impunidad parece agravada, así como la inoperancia no sólo del Poder Judicial, sino que del sistema de justicia en su conjunto. Los hechos mundialmente conocidos relativos al asesinato de tres parlamentarios salvadoreños y su chofer (capturados ilegalmente por fuerzas de seguridad, torturados y luego calcinados), así como la ejecución extrajudicial de los cuatro policías presuntos responsables de esos hechos que se encontraban en prisión, son una grotesca muestra de esta debilidad extrema (este hecho ocurrió a principios del año 2007).

En estas circunstancias, el rol del Poder Judicial, como actor relevante en el proceso de formulación e implementación de las políticas públicas, resulta muy débil y su incidencia no iría más allá de la correspondiente ineficiencia que resulta de la situación en que se encuentra. Su debilidad lo hace presa fácil de las presiones de los factores de poder, tanto los legales como los ilegales. La conflictividad agraria que afecta las posibilidades del desarrollo rural no encuentra en el Organismo Judicial un factor con capacidad para, por lo menos, atemperarla. La mayor y grosera expresión de la vulnerabilidad de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) ante las presiones empresariales se dio con ocasión del proceso que ella impulsaba para formular una iniciativa de ley para la implementación de la jurisdicción agraria, misma que fue brutalmente abortada de un día para otro, a partir de una visita del CACIF (organización sombrilla de las cúpulas

²⁴³ Minugua fue la Misión de la ONU para verificar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala.

²⁴⁴ MINUGUA, 2004, “Informe del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz en Guatemala”.

²⁴⁵ Ibid.

empresariales) a la Corte. Este aborto fue abiertamente reportado por los medios de comunicación y la CSJ no tuvo pudor alguno en aceptar la intromisión empresarial.

Para finalizar esta parte del análisis, consideremos que, inmersos en la realidad descrita, los procesos de diálogo y negociación tienden a fracasar cuando se tocan los intereses más sentidos o los preconceptos más arraigados en los sectores económicos tradicionales, situación que se expresa muy claramente en el caso de la política de desarrollo rural, específicamente en lo relacionado con el tema agrario.

2. UNA MIRADA HISTÓRICA A LAS INTERVENCIONES DEL ESTADO EN LA PROBLEMÁTICA RURAL.

En el presente apartado, haremos una muy rápida y superficial mirada a la historia relativa a las intervenciones del Estado en la problemática rural, con el propósito de evidenciar dos cosas. Una, que las mismas no son políticas de desarrollo rural, sino que persiguen realizar los intereses de los sectores económicos dominantes; y dos, que se hacen visibles las raíces histórico estructurales de esta continuamente reiterada conducta del Estado guatemalteco.

Para el efecto, tengamos presente el planteamiento sostenido por Palma (2005), cuando afirma que “En el ámbito estructural, el Estado –tanto colonial como republicano– siempre ha privilegiado los intereses de los grupos dominantes, dando como resultado una constante adecuación de su ser y existir a dichos intereses. De tal manera que las sucesivas políticas estatales puestas en funcionamiento en Guatemala siempre han sido elaboradas desde la óptica e intereses dominantes. Y (...) el fruto de esta relación simbiótica Estado-grupos dominantes, ha sido una permanente imposición de estructuras económicas, políticas, sociales y culturales excluyentes y discriminatorias”²⁴⁶.

En su argumentación, Palma dice que históricamente la sociedad guatemalteca ha sido construida a partir de lo que denomina “dos grandes nudos giordanos” que él los sitúa en el tema de la tierra y que precisa de la siguiente manera: “El primero, consolidado durante el período colonial y mantenido con bastante estabilidad a lo largo de los primeros setenta años del siglo XIX, se anudó a partir de la dualidad propiedad comunal–propiedad privada de la tierra. Y el segundo, estructurado a partir de la reforma liberal de 1871 y con plena vigencia hasta la actualidad, en torno al binomio latifundio–minifundio. En ambos, se trata no sólo de una determinada modalidad de tenencia de la tierra sino, también, de formas, mecanismos, prácticas y relaciones económicas, políticas y sociales que giran en torno a estos ejes que han llevado a la sociedad guatemalteca a funcionar y reproducirse de manera antagónica, sustentados y legitimados en las formas estatales dentro de las que se conformaron y reprodujeron, con efectos diferenciadores y excluyentes profundos en la población campesina y, sobre todo,

²⁴⁶ Palma, Gustavo, 2005, “*La problemática agraria en Guatemala hoy: algunos apuntes históricos para su comprensión*”, en Revista Centroamericana de Ciencias Sociales, Número 2, Vol. II, Pág. 7.

la indígena.”²⁴⁷. Estas “dualidades estructurales y antagónicas en torno a la tierra”, como las define el citado autor, “...han sido en gran medida resultado y adecuación a condicionantes de carácter fundamentalmente externo.”²⁴⁸, respondiendo a lógicas que “... siempre han privilegiado la acumulación desigual y han sido esencialmente reactivas a procesos coyunturales externos.”²⁴⁹. El carácter coyuntural que el autor subraya abona en la argumentación sobre el tipo de intervenciones que el Estado guatemalteco históricamente ha realizado en el área rural.

O sea que, adelantando la conclusión mas general de esta visión que nosotros ubicamos en lo que denominamos enfoque histórico estructural²⁵⁰, digamos de una vez que está relacionada con la manera a través de la cual se inserta la economía nacional al orden económico mundial, afirmando el autor citado que, contemporáneamente, “... la inserción al nuevo orden económico mundial que ahora plantean vuelve a repetir el error histórico cometido a finales del siglo XIX: modernizar las relaciones económicas hacia el exterior pero sobre una estructura económica interna arcaica, atrofiada y sin posibilidades de desarrollarse plenamente. En otras palabras, se apuesta nuevamente a la exclusión y a la conflictividad social.”²⁵¹

En este mismo sentido pretende argumentar el autor de la presente tesis, en una publicación de prensa donde señala que el gobierno de Oscar Berger ha impulsado “... un modelo económico que no admite discrepancias, donde las demandas de la mundialización neoliberal obligan a las élites económicas criollas a adaptarse a un rol subordinado, igual que lo hicieron sus padres, sus abuelos y sus tatarabuelos. Los intereses de la mayoría de la población no están presentes en esta desenfrenada vocación de súbdito que, repitiendo la historia, aprovecha en beneficio propio los frutos de su sumisión a los determinantes externos. Por eso, la reforma educativa, el desarrollo rural, los megaproyectos y sus concesiones, la minería, etc., están articulados al propósito que condensa su propuesta programática: la vinculación “exitosa” (¿para quiénes?) a la globalización. En este marco, los diálogos con la sociedad civil sólo son para validar ese absoluto integrador: la llamada competitividad, pero entendida como la adaptación incondicional del país a los requerimientos de la globalización neoliberal en beneficio de los intereses de las élites empresariales.”²⁵². Esta apreciación sigue siendo válida al analizar los planteamientos que al respecto tienen los candidatos finalistas a la presidencia de la república que competirán el cuatro de noviembre próximo (2007).

²⁴⁷ Palma, Ibid

²⁴⁸ Palma, Ibid.

²⁴⁹ Palma, Ibid.

²⁵⁰ Lo que hemos denominado “enfoque histórico estructural” está relacionado con planteamientos hechos en documentos de la Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación (cuyo trabajo es un referente empírico central en la presente investigación) que intentan explicar la problemática del área rural.

²⁵¹ Palma, 2005, Op. Cit.

²⁵² Zapata, Adrián, “*Todos los Diálogos Fracasan*”, 2006, Columna “Alternativa”, en diario Siglo XXI, 9 de Marzo de 2006. Pág. 17.

En este contexto analítico, afirmamos que la escasa autonomía del Estado de cara a los intereses económicos predominantes (relación simbiótica entre el Estado y los grupos dominantes, según la denomina Palma) ha hecho que las políticas públicas relativas al área rural estén dirigidas a responder a las demandas externas a partir de los intereses de las élites económicas criollas y no a una visión de desarrollo rural que se quiera alcanzar. Son, por lo tanto, intervenciones del Estado que no pueden ser consideradas políticas de desarrollo rural, lo cual sustenta la diferencia que hacemos en el presente trabajo entre política de desarrollo rural e intervenciones del Estado.

A continuación hacemos una sintética mirada histórica de estas intervenciones del Estado en la problemática rural del país.

2.1. De la época colonial.

En el marco de la tesis que pretendemos fortalecer²⁵³, el análisis de la época colonial nos muestra, como lo refiere diferente bibliografía²⁵⁴, dos cosas. Primero, que las intervenciones del Estado colonial hacia el área rural, de ninguna manera pueden considerarse orientadas hacia el desarrollo de esos territorios. Y segundo, que dichas intervenciones están relacionadas con dinámicas que tienen como sustento la adecuación de intereses locales (de los colonizadores) y de la Corona, ambos de naturaleza colonialista.

Al respecto, comenzamos por ratificar el carácter “periférico” que determinó la importancia de la tierra y la agricultura ante la ausencia de materiales preciosos que interesaran a los conquistadores, así como recordar que las llamadas “capitulaciones”, que fueron ni más ni menos que empresas privadas de conquista, también significaron un mecanismo de satisfacción de intereses de ambos sujetos colonialistas (los conquistadores y la Corona).

De igual manera, el repartimiento y la encomienda fueron instituciones que, constituyendo dos caras de una misma moneda, se adecuaron hasta hacer compatibles ambos intereses (otra vez los de la Corona y la de los conquistadores, ahora ya convertidos en colonizadores). Los pueblos de indios, por su parte, también se adecuaron a la satisfacción de dichos intereses. Tal vez el ejemplo

²⁵³ Nos referimos a que en Guatemala, en general, no ha habido política pública de desarrollo rural nacional, sino que intervenciones del Estado en dichos territorios para garantizar los intereses de los sectores tradicionalmente dominantes.

²⁵⁴ Entre la bibliografía que se puede consultar para sustentar estas conclusiones, podemos citar la siguiente: Hernández S., Bonar L., 2006, “La historia de Guatemala en sus libros”. En CIDE, Revista de Historia Internacional Istor, Año VI, Número 24, Primavera de 2006, México; Fernández Fernández, Cambranes, 1992, “Aspectos socioeconómicos de la propiedad agraria en Guatemala bajo el feudalismo colonial”, en J.C. Cambranes (Editor), “500 Años de lucha por la tierra. Volumen 1”, FLACSO Guatemala.; Mac Leod, Murdo J., 1973, “Spanish Central America” A Socioeconomic History, 1520-1720”, Berkeley, University of California Press; Bertrand Michel, 1992, “La lucha por la tierra en Guatemala Colonial. La tenencia de la tierra en la Baja Verapaz en los siglos XVI-XIX”, en Cambranes J.C. (Editor), “500 Años de lucha por la tierra. Vol. 1”, FLACSO Guatemala; Martínez Peláez, Severo, 1998, “La Patria del Criollo. Ensayo de interpretación de la realidad colonial guatemalteca”, Fondo de Cultura Económica, Segunda Edición; Palma Murga, Gustavo et al, “Procesos Agrarios desde el Siglo XVI a los Acuerdos de Paz- Tomo 1”, FLACSO Guatemala-Minugua.-Contierra, Guatemala.

más explícito de este mimetismo lo constituye la manera como las Leyes Nuevas terminaron aplicándose en las colonias.

Y con relación a los escasos productos a través de los cuales se vincularon los colonialistas a la economía de la metrópoli, éstos respondieron a demandas muy coyunturales, tal como lo demuestran tanto el cacao como el añil.

Pero lo más importante, en términos de la definición de la naturaleza de la estructura agraria guatemalteca, fue la dualidad latifundio-minifundio, que también está relacionada con esa adecuación de los intereses de los colonizadores y de la Corona para hacerse compatibles.

2.2. De la Independencia²⁵⁵.

En este período nuevamente se evidenció que las élites locales dominantes (ya la patria era del criollo) definieron los procesos internos en virtud de su vinculación con el exterior, aunque no tuvieran respuestas acertadas ni coherentes. La “independencia” no modificó la naturaleza de las intervenciones del Estado en los territorios rurales, ya que, en esencia, siguieron prevaleciendo las mismas visiones y orientación que existieron durante la colonia. Los criollos, pues, no modificaron esta naturaleza, más bien la adecuaron a sus intereses.

2.3. Del “fracaso” del predominio liberal 1821-1937

Los más importante a concluir en esta etapa, a nuestro juicio, es que el planteamiento que privó en la visión conservadora hegemónica de que la agricultura era la fuente primaria de riqueza y que debía, por lo tanto, ampliarse el número de propietarios individuales, no se expresó de manera contundente en la realidad, puesto que “... no se produjo un proyecto económico que se asentara de manera fundamental sobre la tierra, como si lo hará el café posteriormente.”²⁵⁶

2.4. Del liberalismo de un siglo (1871-1944).

En esta etapa, fueron los intereses de las élites cafetaleras los que, habiendo prevalecido en el régimen liberal, orientaron las intervenciones del Estado guatemalteco, primero hacia la constitución de esta burguesía cafetalera y, luego, al sostenimiento y reproducción del modelo. Todo en función de aprovechar para sus particulares intereses la demanda que provenía de la economía mundial. Privó así la “economía de postre”²⁵⁷ (café y banano), con toda su vulnerabilidad, pero permitiendo premiar esos intereses particulares, tanto de la ya para entonces oligarquía cafetalera, como de los Estados Unidos.

²⁵⁵ Además de la bibliografía citada en la nota anterior, también referimos: Sandoval, Leopoldo, 1992, “El problema agrario guatemalteco: evolución y opciones”, en J.C. Cambranes (Editor), “500 años de lucha por la tierra. Vol. 2”, FLACSO Guatemala, Paz Cárcamo, Guillermo, 1997, “Guatemala: Reforma Agraria”, 3ª. Edición, FLACSO Guatemala; Torres, Edelberto, 1977, “Interpretación del desarrollo social centroamericano”, EDUCA, 9ª, Edición.;

²⁵⁶ Palma Murga et al, 2002, Op.. Cit. Pág. 44.

²⁵⁷ Que algunos califican de economía de sobremesa (después del postre).

2.5. De la crisis de los años treinta.

La crisis del sistema capitalista mundial de los años treinta permitió dibujar con mucha nitidez la naturaleza de las intervenciones del Estado en el área rural. Éstas respondieron siempre a la pregunta de cómo conviene a los intereses de las élites dominantes responder ante las demandas coyunturales del exterior. Tal como concluye Paz Cárcamo, refiriéndose a la crisis de 1929, “Así, implacablemente, sobre las espaldas de cientos de miles de campesinos y trabajadores, y preservando a la oligarquía, (se) salva el escollo que planteó la crisis del 29...”²⁵⁸

2.6. Del paralelo enclave bananero.

En relación a este fenómeno, las intervenciones del Estado estuvieron siempre dirigidas a garantizar los intereses de las empresas transnacionales bananeras. Cuando temporalmente el Estado hizo lo contrario (defender los intereses nacionales y populares afectando los correspondientes a las empresas estadounidenses, durante el período revolucionario, particularmente con la Reforma Agraria del Jacobo Árbenz) los efectos fueron trágicos, en términos de definir la posición del gobierno de los Estados Unidos hacia el gobierno revolucionario y la reforma agraria que impulsaba, produciéndose su derrocamiento y el proceso contrarrevolucionario que revirtió los logros de la reforma agraria.

2.7. De la Revolución de 1944²⁵⁹ y la Contrarrevolución de 1954²⁶⁰

El período revolucionario (1944-1954)²⁶¹ significó la única etapa de la historia guatemalteca, donde se impulsó una política pública que pretendía el desarrollo rural, en la cual la reforma agraria era una pieza esencial. Su propósito final, por lo menos el planteado explícitamente, era modernizar la economía nacional, consolidando un capitalismo y superando los remanentes feudales. Aunque ambos propósitos son cuestionados por algunos autores porque supuestamente no tienen sustento real, las condiciones de vida en el área rural se modificaron y podría haberse marcado una tendencia sustancial en tal sentido.

²⁵⁸ Paz Cárcamo, 1997, Op. Cit. Pág. 74.

²⁵⁹ Al respecto es ilustrativo consultar los discursos de los presidentes revolucionarios Juan José Arévalo y de Jacobo Árbenz Guzmán, en la toma de posesión de este último, los cuales se encuentran en: Tipografía Nacional, 1951, “Discursos del doctor Juan José Arévalo y del Teniente Coronel Jacobo Árbenz Guzmán en el acto de transmisión de la Presidencia de la República”, 15 de marzo de 1951, Pág. 26.

²⁶⁰ Al respecto es ilustrativo consultar: Tisheler Visquera, Sergio, 1998, “Guatemala 1944: crisis y revolución, ocaso y quiebra de una forma estatal, Instituto de Investigaciones Históricas, Antropológicas y Arqueológicas de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

²⁶¹ Pueden consultarse también, entre otras: Baumeister, Eduardo, 2007, “Guatemala: consideraciones sobre la reforma agraria 1952-1954 y posibilidades de mejorar la distribución de la tierra en la actualidad”. Borrador para la discusión; Gleijeses, Piero, “La Reforma Agraria de Árbenz”, en J.C. Cambranes (Editor), 1992, “500 Años de lucha por la tierra. Vol. 1”, FLACSO Guatemala; Handy, Jim, 1992, “Reforma Agraria y Contrarreforma: Política Agraria en Guatemala, 1952-1947”, en J.C. Cambranes (Editor), 1992, “500 Años de lucha por la tierra. Vol. 1”, FLACSO Guatemala; Oyarzun, José Aylwin, 2002, “Los Derechos indígenas a la tierra hasta los Acuerdos de Paz”, en Palma Murga, et al, 2002, Op. Cit.; AID/Washington, 1983, “Tierra y Trabajo en Guatemala: una evaluación”, Ediciones Papiro, Guatemala.

Este proceso tenía como un componente fundamental el empoderamiento de los sectores campesinos. Sin embargo, la confluencia de intereses oligárquicos con los correspondientes a empresas transnacionales, en el marco de la guerra fría, dieron al traste con este esfuerzo, en 1954.

Con la contrarrevolución finalizó este período excepcional (1944-1954). Se volvió así a lo que la Comisión del Esclarecimiento Histórico (1998) denominó el carácter antidemocrático de la tradición política guatemalteca, la cual, según afirma en su informe "... tiene sus raíces en una estructura económica caracterizada por la concentración en pocas manos de los bienes productivos, sentándose con ello las bases de un régimen de exclusiones múltiples, a las que se sumaron los elementos de una cultura racista, que es a su vez la expresión mas profunda de una sistema de relaciones sociales violentas y deshumanizadoras... .. La ausencia de una política social eficaz por parte del Estado, con excepción de la época que abarca de 1944 hasta 1954, acentuó esta dinámica excluyente."²⁶².

La mejor muestra de la naturaleza de las políticas agrarias de 1954 en adelante es la persistencia de la estructura agraria altamente concentradora, la cual se ha evidenciado en todos los censos agropecuarios, incluyendo el último realizado en al año 2003, así como sus efectos en la perpetuación de la desigualdad, la pobreza y la exclusión²⁶³.

2.8. De la Constrainsurgencia, período 1960 -1986.

La idea central que queremos resaltar es que durante la etapa de la constrainsurgencia, el desarrollo fue entendido en el mismo marco conceptual que la inspiraba, es decir como las acciones de todo tipo que estuvieran dirigidas al logro de la seguridad, entendida ésta en los términos que la plantea la doctrina de seguridad nacional de inspiración estadounidense. Las intervenciones del Estado en el área rural estuvieron guiadas por este propósito cuasi totalitario. La política de tierra arrasada, las masacres y el genocidio fueron parte de estas intervenciones²⁶⁴.

2.9. Un modelo que no funcionó.

Por su coincidencia en el tiempo con la etapa histórica que estamos comentando, nos parece necesario hacer referencia a la estrategia impulsada por la CEPAL conocida como la Industrialización por Sustitución de Importaciones (ISI), para hacer ver cómo fracasó en su propósito de modernizar la estructura económica y la sociedad en Centroamérica y, por consiguiente, en la posibilidad de mejorar el agro. Edelberto Torres, en su obra citada, es clásico en el análisis de esta fracasada estrategia de modernización.

²⁶² Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999, "Guatemala, memoria del silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Guatemala. Numerales 4 y 5.

²⁶³ Este análisis se hará en el próximo capítulo

²⁶⁴ Es ilustrativo consultar el "Plan Nacional de Seguridad y Desarrollo" marzo de 1982, mimeo.

El fracaso se debió a que, en lugar de basarse en un necesario incremento sustancial de los mercados internos de los países de la región para elevar la capacidad de consumo y posibilitar así la industrialización, se optó por una estrategia que obviara esta necesidad (juntando los mercados limitados de los cinco países), ya que en países como Guatemala, dicha estrategia hubiera implicado la necesidad de impulsar una reforma agraria. O sea que la estructura agraria logró “sobrevivir” a este esfuerzo de modernización. Inclusive, el modelo agroexportador logró hacer funcional a sus intereses la estrategia de la industrialización por sustitución de importaciones, en la medida en que el acceso a los insumos externos que la industria requería se resolvía mediante las divisas que eran proporcionadas por la actividad agroexportadora.

2.10. De la transición

En este período (1986-1996), aunque no se dieron intervenciones estatales que se puedan identificar como desarrollo rural, sí hubo un proceso de paz en su etapa de negociaciones, que obligó al Estado, a través de cuatro gobiernos consecutivos (Vinicio Cerezo, Jorge Serrano, Ramiro De Leon Carpio y Álvaro Arzú) a reorientar el rumbo del proceso político en marcha, hasta el punto que, en lugar de producir una recomposición de la contrainsurgencia, desembocara en una transición democrática. Esta dinámica política creó las condiciones para impactar positivamente la situación del área rural, principalmente en términos de perspectiva hacia el futuro, ya que se permitió abordar esta temática que siempre fue invisibilizada.

Se crean así las condiciones para el inicio de un nuevo período que abordaremos con amplitud en un capítulo posterior, en el cual se analiza el proceso de formulación participativa de la política pública de desarrollo rural ya en la pos guerra.

2.11. Del período de la pos guerra

Es en este período (1996-2006) donde se ubica, de manera concreta, nuestro objeto de estudio, es decir el proceso de formulación participativa de la política pública, referido al desarrollo rural que, en Guatemala, como ya lo hemos expresado reiteradamente, es casi correspondiente con el desarrollo nacional.

Nuevamente, después del excepcional período revolucionario de 1944 a 1954, se habrían creado las condiciones, lamentablemente desaprovechadas en toda su potencialidad, para que el Estado interviniera en el área rural con políticas públicas que, por su contenido y proceso de formulación, podrían, al fin, abordar el desarrollo rural y dejar de ser intervenciones que sólo persiguen garantizar determinados intereses de los sectores económicos tradicionales, historia que hemos tratado de revisar someramente en el presente numeral (2) del Capítulo II.

Adelantemos sin embargo, una afirmación que nos será muy útil para leer el siguiente capítulo y es que, durante el período de la pos guerra (donde, como hemos dicho, se concreta nuestro objeto de estudio) la política de desarrollo rural fue formular la política de manera participativa.

2.12. La etnicidad en la Historia, la lógica de la inserción

Este tema, aunque no corresponde al ordenamiento cronológico que ha guiado esta parte de la Tesis, es importante incluirlo, dado el contexto multicultural del país y la realidad de exclusión basada en la discriminación étnica que históricamente ha prevalecido. En tal sentido, comencemos por afirmar que la dimensión cultural en las intervenciones del Estado hacia el área rural también está relacionada con los términos de la inserción nacional al contexto externo.

En la época colonial la anterior afirmación es redundante, por la naturaleza del régimen. Pero también es cierta en la etapa independiente. La orientación de las políticas implementadas, siguiendo a Taracena *et al* (2002), fueron asimilacionistas o segregacionistas, pero en ambos casos los propósitos no estaban relacionados con el desarrollo de los territorios rurales, sino que, igual que siempre, con la prevalencia de los intereses de los sectores dominantes.

Al respecto, los autores mencionados afirman que “Desde 1808, primero con el proyecto de construcción de una nación española que incluyese a peninsulares y americanos, se tuvo como objetivo la asimilación de los *indígenas* y las castas ... para lo cual éstos debían de superar su condición de “barbarie”. Era necesarios *civilizarlos*...”²⁶⁵. Y el principal instrumento para cumplir esa tarea fue la educación.

Para ratificar estas afirmaciones baste recordar los elementos (o requisitos) que definían la “civilización” de la población (para que superase el estado de barbarie) y que Taracena *et al*, sistematizan en siete, entre los cuales dichos autores mencionan los siguientes: “... que tanto indígenas como ladinos debían “vestir y calzar a la española” o a la “occidental”.... Que se convirtiesen en consumidores de productos españoles u occidentales.... Que como consecuencia de todo ello fuesen productores de cultivos ligados al mercado mundial.... Estos productos serían añil, grana, café y caña de azúcar, sucesivamente, a lo largo del siglo XIX”²⁶⁶.

Ya en pleno período republicano, “... dicho proceso *civilizador* –asumido ya por la *élite criolla*- se volvió prerrequisito de la obtención de la *ciudadanía*. Para el Estado y las élites que condujeron a Guatemala como país independiente, “civilización” era hablar el castellano –y en menor medida leerlo y escribirlo- vestir a la usanza occidental, salir del aislamiento económico y consumir, estar liberado de los trabajos y las cargas serviles. Luego, con la integración de esos nuevos Estados soberanos al concierto de las naciones, exigía además que, ya no sólo como trabajadores sino como productores agrícolas, los *indígenas* y las *castas* .ya

²⁶⁵ Taracena Arriola, Arturo, et. al, 2002, “*Etnicidad, estado y nación en Guatemala, 1808-1944*”, Volumen 1. Guatemala, Nawal Wuj, Pàg. 36.

²⁶⁶ Taracena, et. al, 2002, Op. Cit, Pàg. 391 y 392.

denominadas ladinos- encaminasen sus esfuerzos al desarrollo de los *productos de exportación* triunfantes: la grana y el café.”²⁶⁷

Es decir que, los contenidos y maneras en que las élites dominantes decidían su inserción en el concierto internacional también definían, en gran medida, los elementos culturales de las políticas del Estado hacia el área rural, que, como ya hemos dicho, respondían a los particulares intereses de dichas élites en función de responder a la demanda externa.

²⁶⁷ Taracena Arriola et al, 2002, Op. Cit. Pág.s 36 y 37. Su abordaje e interpretación nos es útil, en la medida en que reconstruyen, como los mismos autores lo dicen, “... el papel –en la larga duración- que ha jugado el Estado republicano guatemalteco en torno a la construcción de la identidad nacional...” (Pàg. 39).