

ANEXO UNO:

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 misma⁴²⁷

RUMBOS ESTRATÉGICOS	POLÍTICA PÚBLICA ANALIZADA
	POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL
Constitución Política	
<ul style="list-style-type: none">• El fin supremo del Estado es el bien común (Arto. 1). Es deber del Estado garantizar el desarrollo integral de la persona (Arto. 2)	2. OBJETIVO DE POLÍTICA 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. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA

⁴²⁷ Zapata, Adrián, 2007, Op. Cit.

	<p>a. <i>El ser humano como centro del desarrollo rural.</i> El posicionamiento del ser humano como centro de los procesos de desarrollo rural, buscando con ello garantizar su existencia en condiciones de dignidad.</p> <p>b. <i>Papel del Estado en el Desarrollo Rural.</i> Corresponde al Estado orientar, promover, regular y facilitar el desarrollo sostenible del país y, en el caso del desarrollo rural, el papel adicional de garantizar los recursos necesarios para dicho propósito. El fortalecimiento permanente del Estado es condición necesaria para el cumplimiento de dicho papel, para lo cual las gestiones procurarán impulsar estrategias que incorporen la constante transformación y modernización de la institucionalidad pública.</p> <p>c. <i>Equidad.</i> La garantía de la igualdad de oportunidades y la generación constante de condiciones y capacidades necesarias para que la población rural ejercite su ciudadanía plena sin discriminación alguna. (Principio de Política)</p> <p>d. <i>Crecimiento económico incluyente.</i> La orientación y promoción de los esfuerzos públicos hacia procesos de crecimiento económico que impacten directamente en la reducción de la pobreza rural, priorizando el apoyo público hacia el fortalecimiento de la capacidad competitiva de las pequeñas unidades productivas. (Principio de Política)</p> <p>• <i>Solidaridad e inclusión:</i> La solidaridad es la acción humana y social que nace de la valoración de la vida, de la persona humana y del reconocimiento de su derecho a una vida digna. La solidaridad implica dar prioridad a los servicios, el gasto y acción del Estado hacia los guatemaltecos más pobres y aquellos en condiciones de vulnerabilidad para evitar que sigan excluidos del acceso a oportunidades. (Lineamiento General).</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es un principio que el régimen económico y social se funda en la justicia social y que el Estado juega un papel orientador de la economía nacional (Arto. 118). 	<p>PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA</p> <p><i>El ser humano como centro del desarrollo rural.</i> El posicionamiento del ser humano como centro de los procesos de desarrollo rural, buscando con ello garantizar su existencia en condiciones de dignidad.</p> <p><i>Papel del Estado en el Desarrollo Rural.</i> Corresponde al Estado orientar, promover, regular y facilitar el desarrollo sostenible del país y, en el caso del desarrollo rural, el papel adicional de garantizar los recursos necesarios para dicho propósito. El fortalecimiento permanente del Estado es condición</p>

necesaria para el cumplimiento de dicho papel, para lo cual las gestiones procurarán impulsar estrategias que incorporen la constante transformación y modernización de la institucionalidad pública.

Equidad. La garantía de la igualdad de oportunidades y la generación constante de condiciones y capacidades necesarias para que la población rural ejercite su ciudadanía plena sin discriminación alguna. (Principio de Política)

Crecimiento económico incluyente. La orientación y promoción de los esfuerzos públicos hacia procesos de crecimiento económico que impacten directamente en la reducción de la pobreza rural, priorizando el apoyo público hacia el fortalecimiento de la capacidad competitiva de las pequeñas unidades productivas. (Principio de Política)

- *Solidaridad e inclusión:* La solidaridad es la acción humana y social que nace de la valoración de la vida, de la persona humana y del reconocimiento de su derecho a una vida digna. La solidaridad implica dar prioridad a los servicios, el gasto y acción del Estado hacia los guatemaltecos más pobres y aquellos en condiciones de vulnerabilidad para evitar que sigan excluidos del acceso a oportunidades. (Lineamiento General).

- *Condiciones para producir:* El mayor desafío de Guatemala es generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, debidamente remunerado, para todos los guatemaltecos, para ello, la estrategia adoptada, propicia un crecimiento económico acelerado y sostenible mediante una gestión macroeconómica coherente y estable, así como el mejoramiento del clima de negocios y la ampliación y mejora de la infraestructura productiva, que permiten el incremento significativo de las inversiones productivas y de las exportaciones. (Pilar de la Política)

Lineamientos de Gobierno (2004-2008):

- Fortalecimiento de la agricultura familiar competitiva y sostenible
- Impulso de la seguridad alimentaria y nutricional
- Implementación de la Agenda Nacional de Competitividad y fortalecimiento de la institucionalidad para la promoción de la competitividad

	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de oportunidades de ingresos no agrícolas • Ampliación del acceso a activos productivos • Resolución de conflictos agrarios y fortalecimiento y modernización de la institucionalidad agraria • Desarrollo de la red de protección social y profundización de la descentralización <p>Los cinco Ejes de la Política expresan una visión integral del Desarrollo Rural</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Se garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona, de una manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos. En casos concretos la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público (39). El interés social prevalece sobre el interés particular (44) 	<p>La política efectivamente garantiza la propiedad privada, al punto que no se plantea la transformación agraria como un propósito central de una política de desarrollo rural integral. Más bien, lo que se persigue es garantizarla.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Medio Ambiente y Equilibrio Ecológico. Obligación del Estado, las municipalidades y los habitantes de propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Garantizar la utilización racional de los recursos naturales, evitando su depredación. (97) 	<p>g. <i>Sostenibilidad ambiental.</i> El reconocimiento y potenciación del valor económico, social y cultural del patrimonio natural de la Nación, asumiendo su naturaleza de bien público, con el fin de garantizar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. (Principio de Política)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sostenibilidad Ambiental:</i> Basada en la búsqueda de un balance entre la satisfacción de las necesidades humanas y la responsabilidad de preservar nuestro entorno, a través de la utilización sostenible de los recursos naturales y la protección y restauración del ambiente. (Pilar de la política) <p>Hay un Eje de la Política (4) que es el Ambiental.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: Impedir prácticas excesivas que conduzcan a la concentración de bienes y medios de producción en detrimento de la colectividad, prohibiéndose los monopolios (130); 	<p>La política no se plantea un papel del Estado que evite la concentración referida, menos aún que se modifique la que ya existe.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: El impulso de actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza para promover el desarrollo económico; 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Condiciones para producir:</i> El mayor desafío de Guatemala es generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, debidamente remunerado, para todos los guatemaltecos, para ello, la estrategia adoptada, propicia

	<p>un crecimiento económico acelerado y sostenible mediante una gestión macroeconómica coherente y estable, así como el mejoramiento del clima de negocios y la ampliación y mejora de la infraestructura productiva, que permiten el incremento significativo de las inversiones productivas y de las exportaciones.(Pilar de la Política)</p> <p>Hay una visión integral del Desarrollo Rural, que se expresa en los Cinco Ejes de la Política.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: Promover la descentralización (Arto. 224); 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización y participación: La descentralización y participación ciudadana son condiciones básicas, entre otras, para la promoción de la ciudadanía. Sólo un sistema de pesos y contrapesos puede fortalecer la práctica democrática. (Lineamiento General de Política) <p>Desarrollo de la red de protección social y profundización de la descentralización (Lineamiento de Gobierno 2004-2008)</p> <p>1.3.1 Planificación Estratégica con Enfoque Territorial El gasto público en áreas rurales se realiza por un gran número de unidades ejecutoras, cada una de las cuales prioriza con visión sectorial; la planificación territorial puede contribuir a reordenar el gasto público. (Desafíos)</p> <p>1.3.5 Impulso a la descentralización La descentralización es parte elementan de la gestión de desarrollo rural. (Desafío)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: Velar por los recursos naturales; 	<p>g. Sostenibilidad ambiental. El reconocimiento y potenciación del valor económico, social y cultural del patrimonio natural de la Nación, asumiendo su naturaleza de bien público, con el fin de garantizar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. (Principio de Política)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad Ambiental: Basada en la búsqueda de un balance entre la satisfacción de las necesidades humanas y la responsabilidad de preservar nuestro entorno, a través de la utilización sostenible de los recursos naturales

	<p>y la protección y restauración del ambiente. (Pilar de la política)</p> <p>Hay un Eje de la Política (4) que es el Ambiental.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: Impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar; 	<p><i>Papel del Estado en el Desarrollo Rural.</i> Corresponde al Estado orientar, promover, regular y facilitar el desarrollo sostenible del país y, en el caso del desarrollo rural, el papel adicional de garantizar los recursos necesarios para dicho propósito. El fortalecimiento permanente del Estado es condición necesaria para el cumplimiento de dicho papel, para lo cual las gestiones procurarán impulsar estrategias que incorporen la constante transformación y modernización de la institucionalidad pública (Principio de Política)</p> <p>Hay una visión integral del Desarrollo Rural que se expresa en los Cinco Ejes de la Política.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: Promover la formación de capital, el ahorro y la inversión; 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Condiciones para producir:</i> El mayor desafío de Guatemala es generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, debidamente remunerado, para todos los guatemaltecos, para ello, la estrategia adoptada, propicia un crecimiento económico acelerado y sostenible mediante una gestión macroeconómica coherente y estable, así como el mejoramiento del clima de negocios y la ampliación y mejora de la infraestructura productiva, que permiten el incremento significativo de las inversiones productivas y de las exportaciones.(Pilar de la Política)
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: Promover el desarrollo del comercio interior y exterior, fomentando mercados para la producción nacional; 	<p>Al concebir el desarrollo rural en los marcos planteados por la política de competitividad, el énfasis está puesto en las exportaciones, aunque efectivamente el posible éxito de las políticas específicas de desarrollo rural podrían fortalecer el mercado interno.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Es obligación del Estado: Crear condiciones para la inversión. (Arto. 119). 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Condiciones para producir:</i> El mayor desafío de Guatemala es generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, debidamente remunerado, para todos los guatemaltecos, para ello, la estrategia adoptada, propicia un crecimiento económico acelerado y sostenible mediante una gestión macroeconómica coherente y estable, así como el mejoramiento del clima de negocios y la ampliación y mejora de la infraestructura productiva, que permiten el incremento significativo de las inversiones productivas y de las

	exportaciones.(Pilar de la Política)
<ul style="list-style-type: none"> El régimen laboral debe organizarse conforme a principios de justicia social (Arto. 101). 	<p>No hay una política laboral que responda a la especificidad de la situación agraria y a la necesidad de lograr el desarrollo rural integral.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Es de utilidad y necesidad pública la explotación técnica y racional de los recursos no renovables (Arto. 125). Igual naturaleza tiene la reforestación (126). 	<p><i>g. Sostenibilidad ambiental.</i> El reconocimiento y potenciación del valor económico, social y cultural del patrimonio natural de la Nación, asumiendo su naturaleza de bien público, con el fin de garantizar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. (Principio de Política)</p> <ul style="list-style-type: none"> Sostenibilidad Ambiental: Basada en la búsqueda de un balance entre la satisfacción de las necesidades humanas y la responsabilidad de preservar nuestro entorno, a través de la utilización sostenible de los recursos naturales y la protección y restauración del ambiente. (Pilar de la política)
<ul style="list-style-type: none"> Todas las aguas son bienes de dominio público (Arto. 127) y su aprovechamiento estará al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna (128). 	<p><i>La magnitud de la importancia del tema hídrico en el desarrollo rural no está presente en la política de manera explícita.</i></p>
<p>Acuerdos de Paz (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, Numeral III)</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Se define la necesidad de solucionar la problemática agraria y del desarrollo rural, es decir que ambos los plantea como vinculados, ya que “Dentro de la problemática del desarrollo rural, la tierra tiene un carácter central.”. (27 y 28) 	<p>2. OBJETIVO DE POLÍTICA 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.</p> <p>PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA <i>a. El ser humano como centro del desarrollo rural.</i> El posicionamiento del ser humano como centro de los procesos de desarrollo rural, buscando con ello garantizar su existencia en condiciones de dignidad.</p>

<ul style="list-style-type: none"> Al plantear la resolución de la problemática agraria refiere una visión que abarca múltiples aspectos de la vida rural. 	<p>2. OBJETIVO DE POLÍTICA 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.</p> <p>PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA <i>a. El ser humano como centro del desarrollo rural. El posicionamiento del ser humano como centro de los procesos de desarrollo rural, buscando con ello garantizar su existencia en condiciones de dignidad.</i></p> <p>Hay una visión integral del Desarrollo Rural que se expresa en los Cinco Ejes de la Política</p>
<ul style="list-style-type: none"> Reivindica los elementos culturales al considerar la situación del agro y la solución de dicha problemática. (27 y 28). 	<p><i>e. Multiculturalidad, Plurilinguismo e Interculturalidad: El reconocimiento y respeto a la multiplicidad de culturas e idiomas que caracterizan a la nación guatemalteca, con el fin de lograr el pleno respeto a los derechos e identidad de la población indígena y de construir relaciones armónicas de convivencia intercultural. (Principio de Política)</i></p> <p><i>Hay un Eje de la Política (2) que es el Cultural.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> Establece la necesidad de transformar la estructura de tenencia y uso de la tierra, con el propósito de lograr la incorporación de la población que habita en el área rural al desarrollo económico, social y político, afirmando que la tierra debe constituir, para quienes la trabajan, la base de su estabilidad económica, el fundamento de su progresivo bienestar social y la garantía de su libertad y dignidad. (27 y 28) 	<p>El tema de la transformación de la estructura agraria está ausente en la política de desarrollo rural integral. El eje agrario contiene importantes elementos, pero ninguno se refiere a la transformación de la estructura agraria.</p> <p>Es importante señalar que existe una política agraria, específica, pero ésta tampoco establece el objetivo de transformar la estructura agraria, sino que únicamente la situación agraria, con lo cual hace referencia, principalmente a la certeza jurídica y al manejo de la conflictividad.</p>

	<p>La política de desarrollo rural integral cae al otro extremo de lo planteado por los Acuerdos de Paz, ya que éstos casi asimilan el desarrollo rural al agrario, poniendo el problema de la tierra al centro; mientras que la política prácticamente “desagrariza” la visión del desarrollo rural.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Afirma que la situación de concentración de recursos que contrasta con la pobreza de la mayoría obstaculiza el desarrollo del país en su conjunto. (27 y 28) 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Solidaridad e inclusión:</i> La solidaridad es la acción humana y social que nace de la valoración de la vida, de la persona humana y del reconocimiento de su derecho a una vida digna. La solidaridad implica dar prioridad a los servicios, el gasto y acción del Estado hacia los guatemaltecos más pobres y aquellos en condiciones de vulnerabilidad para evitar que sigan excluidos del acceso a oportunidades. (Lineamiento General).
<ul style="list-style-type: none"> • Plantea el acceso a activos productivos por parte de la población que habita en el agro. Se refiere por activos productivos a tierra, comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito. Además plantea el impulso de políticas sociales (salud, educación, vivienda y trabajo) y de construcción de infraestructura básica (carreteras, caminos rurales, electricidad, telecomunicaciones, agua y saneamiento ambiental) y de proyectos productivos. (35) 	<p>El eje agrario de la política efectivamente plantea la generación de mecanismos de acceso a activos productivos, por medio de programas de subsidios y de incentivos.</p> <p>En relación a las políticas sociales y de construcción de infraestructura, éstas serían objeto de otras políticas de naturaleza sectorial.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Existe el compromiso de promover el acceso a la tierra y recursos productivos, estableciendo mecanismos e instrumentos de política que están dirigidos a lograr la transformación de la estructura agraria por la vía del mercado. El instrumento de política para lograr este propósito es el Fondo de Tierras. (34) 	<p>El tema de la transformación de la estructura agraria está ausente en la política de desarrollo rural integral. El eje agrario contiene importantes elementos, pero ninguno se refiere a la transformación de la estructura agraria.</p> <p>Es importante señalar que existe una política agraria, específica, pero ésta tampoco establece el objetivo de transformar la estructura agraria, sino que únicamente la situación agraria, con lo cual hace referencia,</p>

	<p>principalmente a la certeza jurídica y al manejo de la conflictividad.</p> <p>La política de desarrollo rural integral cae al otro extremo de lo planteado por los Acuerdos de Paz, ya que éstos casi asimilan el desarrollo rural al agrario, poniendo el problema de la tierra al centro; mientras que la política prácticamente “desagrariza” la visión del desarrollo rural.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Se establece la importancia de la participación propositiva y constructiva de todos los actores involucrados en el agro, lo cual debe fortalecerse. (33) 	<p>La propuesta de Institucionalidad se basa en la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Destinatarios de la política agraria y de desarrollo rural: producción campesina, minifundio, micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural (35, inciso g y 36) 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidaridad e inclusión: La solidaridad es la acción humana y social que nace de la valoración de la vida, de la persona humana y del reconocimiento de su derecho a una vida digna. La solidaridad implica dar prioridad a los servicios, el gasto y acción del Estado hacia los guatemaltecos más pobres y aquellos en condiciones de vulnerabilidad para evitar que sigan excluidos del acceso a oportunidades. (Lineamiento General).
<ul style="list-style-type: none"> • Trabajadores del campo: promover una participación de los trabajadores en los beneficios del agro y una reorientación de las relaciones laborales, asegurar vigencia efectiva de la legislación laboral en las áreas rurales, prestar atención a las prácticas abusivas de que son víctimas los trabajadores en el área rural. 	<p><i>El tema laboral, específicamente referido al agro, no está presente en la política.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • La riqueza natural es un valioso activo del país y de la humanidad. Reivindicación del desarrollo sostenible (que se sustenta en el equilibrio ecológico). Protección ambiental: compromisos en educación ambiental, de saneamiento ambiental, de reordenamiento territorial y de promoción de programas de manejo sostenible de los recursos naturales que sean generadores de empleo. (40 y 41) 	<p>g. Sostenibilidad ambiental. El reconocimiento y potenciación del valor económico, social y cultural del patrimonio natural de la Nación, asumiendo su naturaleza de bien público, con el fin de garantizar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. (Principio de Política)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sostenibilidad Ambiental: Basada en la búsqueda de un balance entre la satisfacción de las necesidades humanas y la responsabilidad de preservar nuestro entorno, a través de la utilización sostenible de los recursos naturales y la protección y restauración del ambiente. (Pilar de la política)
<ul style="list-style-type: none"> • Papel del Estado: otorga al Estado un papel fundamental 	<p><i>Papel del Estado en el Desarrollo Rural.</i> Corresponde al Estado orientar,</p>

<p>y urgente, 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. (31)</p>	<p>promover, regular y facilitar el desarrollo sostenible del país y, en el caso del desarrollo rural, el papel adicional de garantizar los recursos necesarios para dicho propósito. El fortalecimiento permanente del Estado es condición necesaria para el cumplimiento de dicho papel, para lo cual las gestiones procurarán impulsar estrategias que incorporen la constante transformación y modernización de la institucionalidad pública (Principio de Política)</p> <p>1.3.4 Fortalecimiento de la Coordinación Interinstitucional La característica multisectorial de la gestión del desarrollo rural requiere de la coordinación de las diversas instancias públicas. (Desafío)</p>
<ul style="list-style-type: none"> Recursos: incrementar los recursos del Estado para cumplir los objetivos planteados, específicamente contemplar dos impuestos: impuesto territorial y sobre tierras ociosas. 	<p>1.3.3 Elevar Gasto Público Orientado al Crecimiento Económico El gasto público rural ha estado orientado principalmente en gasto social; este debe complementarse con gasto e inversiones públicas para incentivar crecimiento económico en el área rural. (Desafío)</p>
<ul style="list-style-type: none"> Reformar el marco jurídico legal (sustantivo y procesal) y la institucionalidad correspondiente, incluyendo una jurisdicción agraria y ambiental....., necesidad de un registro catastral (37, 38) 	<p><i>“Impulso a la promulgación de legislación agraria sustantiva y de la jurisdicción correspondiente” (Línea de Acción del Eje Agrario)</i></p>
<p>Agenda Nacional Compartida</p>	
<ul style="list-style-type: none"> El Desarrollo Rural es uno de los pilares para el desarrollo del país. 	<p>2. OBJETIVO DE POLÍTICA 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.</p> <p>PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA <i>a. El ser humano como centro del desarrollo rural. El posicionamiento del ser humano como centro de los procesos de desarrollo rural, buscando con ello garantizar su existencia en condiciones de dignidad.</i></p>

	<p>Hay una visión integral del Desarrollo Rural que se expresa en la existencia de Cinco Ejes de Política.</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Modelo productivo: Necesidad de la reconversión del modelo productivo y la reactivación de la economía en el área rural generando condiciones para la inversión, la competitividad y la generación de empleo digno. Deben fomentarse nuevos sistemas de producción, alternos a lo agrícola, crear incentivos económicos y promover la búsqueda de nuevos mercados. Diversificación productiva en el agro, fomentando los motores de la economía rural (agroindustria, forestal, turismo, textiles, zonas industriales de desarrollo...). 	<ul style="list-style-type: none"> • Condiciones para producir: El mayor desafío de Guatemala es generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, debidamente remunerado, para todos los guatemaltecos, para ello, la estrategia adoptada, propicia un crecimiento económico acelerado y sostenible mediante una gestión macroeconómica coherente y estable, así como el mejoramiento del clima de negocios y la ampliación y mejora de la infraestructura productiva, que permiten el incremento significativo de las inversiones productivas y de las exportaciones. (Pilar de la Política) <p>Lineamientos de Gobierno (2004-2008):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Fortalecimiento de la agricultura familiar competitiva y sostenible • Impulso de la seguridad alimentaria y nutricional • Implementación de la Agenda Nacional de Competitividad y fortalecimiento de la institucionalidad para la promoción de la competitividad • Generación de oportunidades de ingresos no agrícolas • Ampliación del acceso a activos productivos • Resolución de conflictos agrarios y fortalecimiento y modernización de la institucionalidad agraria • Desarrollo de la red de protección social y profundización de la descentralización <ul style="list-style-type: none"> • Condiciones para producir: El mayor desafío de Guatemala es generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, debidamente remunerado, para todos los guatemaltecos, para ello, la estrategia adoptada, propicia un crecimiento económico acelerado y sostenible mediante una gestión macroeconómica coherente y estable, así como el mejoramiento del clima de negocios y la ampliación y mejora de la infraestructura productiva, que permiten el incremento significativo de las inversiones productivas y de las exportaciones.(Pilar de la Política) <p>1.3.3 Elevar Gasto Público Orientado al Crecimiento Económico</p>

	<p>El gasto público rural ha estado orientado principalmente en gasto social; este debe complementarse con gasto e inversiones públicas para incentivar crecimiento económico en el área rural. (Desafío)</p> <p>Hay una Visión Integral del Desarrollo Rural que se expresa en los Cinco Ejes de la Política.</p>
<ul style="list-style-type: none"> Necesidad de generar infraestructura y servicios en el área rural. 	<ul style="list-style-type: none"> Condiciones para producir: El mayor desafío de Guatemala es generar más y mejores oportunidades de empleo productivo, debidamente remunerado, para todos los guatemaltecos, para ello, la estrategia adoptada, propicia un crecimiento económico acelerado y sostenible mediante una gestión macroeconómica coherente y estable, así como el mejoramiento del clima de negocios y la ampliación y mejora de la infraestructura productiva, que permiten el incremento significativo de las inversiones productivas y de las exportaciones. (Pilar de la Política) <p>1.3.3 Elevar Gasto Público Orientado al Crecimiento Económico El gasto público rural ha estado orientado principalmente en gasto social; este debe complementarse con gasto e inversiones públicas para incentivar crecimiento económico en el área rural. (Desafío)</p>
<ul style="list-style-type: none"> Desarrollo Rural y Problemática Agraria: El DR no es igual a problemática agraria, pero se encuentra íntimamente ligado a ella. Debe revisarse la situación agraria para la búsqueda del desarrollo y del bien común. Uno de los factores determinantes de la conflictividad agraria es el acceso inequitativo a la tierra y, por lo tanto debe promoverse dicho acceso. La visión respecto de lo agrario debe ser más amplia, propugnando la reforma y modernización del agro, la productividad en el uso y tenencia de la tierra y los proyectos productivos. Debe estar presente el elemento multicultural en lo referente al tema tierra. Compromiso concreto de revisar Fontierras. 	<p>Lineamientos de Gobierno (2004-2008):</p> <ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la agricultura familiar competitiva y sostenible Impulso de la seguridad alimentaria y nutricional Generación de oportunidades de ingresos no agrícolas Ampliación del acceso a activos productivos Resolución de conflictos agrarios y fortalecimiento y modernización de la institucionalidad agraria. <p>La política de desarrollo rural integral minimiza la importancia del tema agrario.</p>

<ul style="list-style-type: none"> • Compromisos relacionados con la conflictividad agraria: garantizar la seguridad jurídica de los derechos de uso, tenencia y propiedad de la tierra; impulsar la resolución pacífica de los conflictos agrarios; y propiciar el acceso equitativo a la tierra. 	<p>Lineamientos de Gobierno (2004-2008):</p> <ul style="list-style-type: none"> • Impulso de la seguridad alimentaria y nutricional • Generación de oportunidades de ingresos no agrícolas • Ampliación del acceso a activos productivos • Resolución de conflictos agrarios y fortalecimiento y modernización de la institucionalidad agraria
<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización: Descentralización de los Registros, 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización y participación: La descentralización y participación ciudadana son condiciones básicas, entre otras, para la promoción de la ciudadanía. Sólo un sistema de pesos y contrapesos puede fortalecer la práctica democrática. (Lineamiento General de Política) Desarrollo de la red de protección social y profundización de la descentralización (Lineamiento de Gobierno 2004-2008) <p>1.3.5 Impulso a la descentralización La descentralización es parte elemental de la gestión de desarrollo rural. (Desafío)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Legislación: creación de Código Agrario, de la Ley de Aguas y el fortalecimiento financiero a la institucionalidad. 	<p><i>“Impulso a la promulgación de legislación agraria sustantiva y de la jurisdicción correspondiente” (Línea de Acción del Eje Agrario). El tema hídrico no está considerado en la importancia estratégica que tiene para lograr el desarrollo rural.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento territorial, clave para el DR. 	<p>1.3.1 Planificación Estratégica con Enfoque Territorial El gasto público en áreas rurales se realiza por un gran número de unidades ejecutoras, cada una de las cuales prioriza con visión sectorial; la planificación territorial puede contribuir a reordenar el gasto público. (Desafío)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Retomar Pacto Fiscal para financiar el DR. 	<p>1.3.3 Elevar Gasto Público Orientado al Crecimiento Económico El gasto público rural ha estado orientado principalmente en gasto social; este debe complementarse con gasto e inversiones públicas para incentivar crecimiento económico en el área rural. (Desafío)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Gestión ambiental: promover los cambios necesarios 	<p>g. Sostenibilidad ambiental. El reconocimiento y potenciación del valor</p>

<p>para entender la gestión ambiental como un componente esencial del desarrollo sostenible económico y social. La dimensión ambiental es transversal, consustancial a todas las políticas públicas. Es importante la educación ambiental.</p>	<p>económico, social y cultural del patrimonio natural de la Nación, asumiendo su naturaleza de bien público, con el fin de garantizar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. (Principio de Política)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sostenibilidad Ambiental</i>: Basada en la búsqueda de un balance entre la satisfacción de las necesidades humanas y la responsabilidad de preservar nuestro entorno, a través de la utilización sostenible de los recursos naturales y la protección y restauración del ambiente. (Pilar de la política) <p><i>Hay un Eje (4) de la Política que es el Ambiental.</i></p>
<p>Objetivos del Milenio</p>	
<p>Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p>	<p>2. OBJETIVO DE POLÍTICA 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.</p> <p><i>a. El ser humano como centro del desarrollo rural.</i> El posicionamiento del ser humano como centro de los procesos de desarrollo rural, buscando con ello garantizar su existencia en condiciones de dignidad. (Principio de Política)</p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Solidaridad e inclusión</i>: La solidaridad es la acción humana y social que nace de la valoración de la vida, de la persona humana y del reconocimiento de su derecho a una vida digna. La solidaridad implica dar prioridad a los servicios, el gasto y acción del Estado hacia los guatemaltecos más pobres y aquellos en condiciones de vulnerabilidad para evitar que sigan excluidos del acceso a oportunidades. (Lineamiento General). <p>1.3.3 Elevar Gasto Público Orientado al Crecimiento Económico El gasto público rural ha estado orientado principalmente en gasto social; este debe complementarse con gasto e inversiones públicas para incentivar</p>

	crecimiento económico en el área rural. (Desafío)
<p><u>Meta</u></p> <p>Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día</p> <p><u>Indicadores</u></p> <p><u>Porcentaje de la población con ingresos inferiores a 1 dólar por día a paridad del poder adquisitivo (1993 PPA) (Banco Mundial)</u>a</p> <p><u>Coefficiente de la brecha de pobreza [la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza] (Banco Mundial)</u></p> <p><u>Proporción del consumo nacional que corresponde al quintilo más pobre de la población (Banco Mundial)</u></p>	
<p><u>Meta</u></p> <p>Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre</p> <p><u>Indicadores</u></p> <p><u>Porcentaje de menores de 5 años con insuficiencia ponderal (UNICEF-OMS)</u></p> <p><u>Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria (FAO)</u></p>	
<p>Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p>	<p><i>g. Sostenibilidad ambiental.</i> El reconocimiento y potenciación del valor económico, social y cultural del patrimonio natural de la Nación, asumiendo su naturaleza de bien público, con el fin de garantizar la calidad de vida de las presentes y futuras generaciones. (Principio de Política)</p>

	<p>• Sostenibilidad Ambiental: Basada en la búsqueda de un balance entre la satisfacción de las necesidades humanas y la responsabilidad de preservar nuestro entorno, a través de la utilización sostenible de los recursos naturales y la protección y restauración del ambiente. (Pilar de la política)</p> <p>El Eje 5 de la política es el Ambiental</p>
<p><u>Meta</u></p> <p>Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente</p> <p><u>Indicadores</u></p> <p><u>Proporción de la superficie cubierta por bosques (FAO)</u> <u>Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total (PNUMA-WCMC)</u> <u>Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por 1,000 dólares del producto interno bruto (PPA) (OIE, Banco Mundial)</u> <u>Emisiones de dióxido de carbono per cápita (Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, División de Estadística de las Naciones Unidas) y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO) (PNUMA-Secretaría del Convenio sobre el Ozono)</u> <u>Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos (OMS)</u></p>	

<p><u>Meta</u></p> <p>Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento</p> <p><u>Indicadores</u></p> <p><u>Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales (UNICEF-OMS)</u></p> <p><u>Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados, en zonas urbanas y rurales (UNICEF-OMS)</u></p>	
<p><u>Meta</u></p> <p>Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios</p> <p><u>Indicadores</u></p> <p><u>Proporción de hogares con acceso a tenencia segura (Naciones- Unidas-Hábitat)</u></p>	

ANEXO DOS:

PROPUESTA PARA EL DISEÑO DE LA POLITICA 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

INTRODUCCIÓN

El presente documento recoge la propuesta de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral discutida en la Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación hasta el mes de febrero 2006. Al recogerla en su presente forma y nivel de desarrollo, buscamos que nuestras organizaciones y la ciudadanía en general conozcan el nivel de consenso alcanzado en la mesa, a la vez que aquellos puntos de discusión sobre los cuales ya no fue posible llegar a un acuerdo—fundamentalmente entre el gobierno, por un lado, y la representación de la sociedad civil y el partido URNG, por el otro—, y que finalmente llevaron a su estancamiento el 22 de febrero recién pasado.

Para una mejor comprensión de qué aspectos fueron consensuados y cuáles no lo fueron, hacemos anotaciones en cursivas al inicio de cada sección. Estas anotaciones permitirán al lector diferenciar los aportes de unos y otros, y los niveles de consenso alcanzados.

Como organizaciones sociales participantes en la mesa nos interesa subrayar que en todo momento hemos buscado dar a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral una orientación estratégica que promueva un nuevo modelo económico-social en el ámbito rural, partiendo del impulso a la pequeña y mediana economía rural, campesina e indígena, como actor privilegiado. Para darle esta orientación a la política consideramos fundamental que el Estado asuma un papel rector y promotor que le permita enfrentar, limitar y reorientar las históricas y actuales tendencias hacia la concentración de la propiedad de la tierra y demás recursos productivos en el agro.

1. Antecedentes históricos del Estado Guatemalteco

Este fue aporte de la representación sociedad civil.

Con la proclamación de la independencia política de España se inicia el proceso para la constitución del Estado guatemalteco, proceso que desde sus inicios negó la participación y no promovió el consenso general de la población, porque lo que interesaba a sus promotores era reacomodar sus intereses y no la búsqueda de una amplia y profunda inclusión económica, geográfica, sociocultural y política. La independencia de 1821 no fue capaz de sentar las bases para restaurar las instituciones y recursos que el conquistador primero y después sus descendientes biológicos y sociales expoliaron a la población indígena.

Los procesos políticos y sociales desarrollados durante las décadas posteriores a 1821 carecieron de un proyecto de largo plazo, sustentado sobre bases incluyentes. Por el contrario, se constituyeron en proyectos caudillistas, cuya sustentación y soporte principal fue el uso de la fuerza. La visión y acciones de los caudillos de turno asumieron roles de dominación autoritaria a lo largo de todo el siglo XIX y no lograron promover un proyecto profundo de cohesión política interna. En el ámbito social, no se estimularon procesos que tomaran en cuenta la

abigarrada y compleja trama sociocultural existente. Las posibilidades para el ejercicio pleno y amplio de derechos ciudadanos se vieron atenuadas por una serie de limitaciones, principalmente para la población indígena que quedó excluida de ellas. El esquema colonial bajo el que estos sectores se habían organizado no se vio alterando, a pesar de que todos fueron declarados ciudadanos.

Tratando de cortar de raíz con una herencia caudillista apoyada sobre débiles bases, los liberales impulsaron un proyecto y modelo de Estado autoritario que se caracterizó por acentuar la centralización, la exclusión y estar orientado hacia el exterior. A nivel económico se propiciaron una serie de medidas jurídicas que implicaron cambios considerables en el paisaje social rural. Se promulgaron leyes que facilitaban el acceso a la propiedad a todas aquellas tierras que se consideraban ociosas, baldías o incultas con el propósito de expandir la superficie cultivada con café y para fomentar la especulación. Estas disposiciones afectaron profundamente a las comunidades indígenas y campesinas, dado que bajo tales argumentos fueron despojadas de sus tierras comunales, mermándose sustancialmente su patrimonio territorial. Además, sus propietarios originales fueron obligados a prestar su fuerza de trabajo gratuitamente a partir de una legislación laboral con claro acento colonial.

Tales transformaciones se impusieron bajo el pretexto de modernizar la economía sobre la base de una nueva reinserción del país en el mercado internacional. Esta “modernidad” fue eficaz para quienes accedieron a las ventajas de la propiedad de la tierra y se beneficiaron del usufructo del trabajo gratuito de los recién expropiados. El proyecto liberal de nación recogió, reprodujo y justificó una bipolaridad manifestada desde entonces en casi todos los planos de la realidad sociocultural y económica social: la desmesurada concentración de la tierra en pocas manos con su contrapartida en el minifundio; la participación forzada de la población campesina indígena en las tareas propias de la agroexportación, sin disfrutar de casi ninguno de los beneficios de su trabajo; las reducidas posibilidades de que ésta participara en el sistema político a nivel local y menos aún a nivel departamental y nacional; la falta de atención sistemática a las necesidades mínimas de esa población, concentrándose los servicios en las áreas urbanas y, por encima de todo, la negación implícita de la conservación y práctica de valores culturales de carácter ancestral y sus desplazamiento autoritario por otros superiores “universales”.

Este modelo de Estado continuó reproduciéndose de manera prácticamente intacta hasta mediados del siglo XX. Se sucedieron una tras otra dictaduras y gobiernos que continuaron reproduciendo tales condiciones de vida y de exclusión, a las mayorías indígenas y campesinas. Con el derrocamiento de la dictadura ubuquista se trató de promover una ruptura profunda del modelo de Estado liberal hasta entonces vigente. Las reformas políticas y sociales impulsadas durante el período revolucionario (1944-54) apuntaron hacia la reorganización del Estado, esencialmente en términos económicos y sobre la base de un proyecto capitalista amplio y modernizador.

La desarticulación de la concentración de la propiedad de la tierra y de los mecanismos de coacción laboral, núcleos esenciales del proyecto liberal, se consideraron como ejes básicos impulsores de modificaciones substanciales que deberían traducirse en la modernización de la economía y de las relaciones sociales de producción. Estas medidas de carácter económico estuvieron acompañadas de otras en el plano político que buscaban ampliar la participación ciudadana como base sustentadora del proyecto.

La profundidad y perspectiva del proyecto revolucionario llevaron a los sectores tradicionales dominantes a organizarse para frenarlo drásticamente e inmediatamente. Diez años después el proceso fue abruptamente cortado. Las consecuencias inmediatas rápidamente se pudieron observar, en el ámbito político, en el cierre de los espacios de participación y en el campo se restableció y rearticuló la estructura económica y el tejido social sobre la base del modelo liberal vigente hasta antes de 1944. Se eliminaron las reformas sociales y económicas revolucionarias, se implementaron mecanismos de coerción y autoritarismo como modalidad fundamental para la conducción de la sociedad, descartándose las opciones de participación y consenso.

La desigualdad social y la exclusión política y económica inherentes a esta modalidad de desarrollo impulsado desde los aparatos de poder del Estado, aunada a la dependencia externa, en términos económicos y tecnológicos, han generado enormes desequilibrios sociales que han tenido como respuesta privilegiada la represión ante las demandas sociales.

A lo largo de los últimos 30 años, previos a la firma de los Acuerdos de Paz, el ejército guatemalteco, en alianza con los intereses oligárquicos e imperialistas, impone la política de contrainsurgencia y copa la institucionalidad del Estado; en contrapartida, los espacios de participación de los partidos políticos se fueron reduciendo aún más hasta casi desaparecer en la década de los años 80. Se incrementó la discriminación política contra las organizaciones populares, predominando una ideología anticomunista impulsora de mecanismos coercitivos que condujeron a la polarización y a la instauración del terror como método de gobierno. La institución armada llegó a desarrollar una presencia y participación abierta y directa sin precedentes en los asuntos del Estado, que se tradujo en un ejercicio coercitivo del poder, descartándose las opciones participativas y consensuales.

Históricamente el Estado guatemalteco ha estado organizado y se ha reproducido desde la perspectiva e intereses de los sectores dominantes; ha buscado deliberadamente minimizar las diferencias culturales y justificar la existencia de desigualdades económicas, sociales y políticas.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, se dan pasos que estarían inaugurando un período de acercamiento hacia la modernización del Estado y la reformulación del proyecto de nación. Los acuerdos, como plataforma general, ofrecen las posibilidades para crear y desarrollar espacios inéditos de participación y sobre todo, de comprensión y funcionamiento del Estado y de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, tales posibilidades están condicionadas por las voluntades políticas y la prevalencia de los intereses nacionales sobre los intereses sectoriales y partidarios.

2. Indicadores de la realidad rural guatemalteca

Esta parte fue consensuada.

Diferentes estudios e investigaciones concluyen que los principales obstáculos para conservar la paz y alcanzar el desarrollo humano sostenible en Guatemala son la exclusión social y la falta de equidad. Estos factores son las principales causas de pobreza. A nivel mundial, Guatemala se encuentra entre los tres primeros países con los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso nacional. De acuerdo con el Banco Mundial, Guatemala es el país con más desigualdades socioeconómicas en América Latina⁴²⁸. El índice de Gini respecto a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina, que según el dato oficial recogido en el último censo agropecuario es de 0.84.

El índice de desarrollo humano del país es uno de los más bajos en América Latina. En el año 2002, Guatemala ocupó el puesto 120 de 173 países a nivel mundial. Para el año 2003 el índice nacional de desarrollo humano fue de 0.672, en tanto que para la población indígena fue menor, de 0.578. El índice de potenciación de género fue de 0.467.

La economía y una parte importante de la población dependen de la agricultura, la que en el año 2003 representó el 22.7 % del PIB y ocupó al 61 % de la población rural.

Según el Instituto Nacional de Estadística, Guatemala para el año 2002 tenía una población de 11,237,196 habitantes. El 51.1% de la población es de sexo femenino, y el 48.9% masculino. Esta población está constituida significativamente por niños, niñas y jóvenes; cuatro de cada 10 personas son menores de 15 años de edad. En el área rural es más acentuado el peso de la población joven, alcanzando un 47 %.

⁴²⁸ Inequality in Latin America Breaking with History, febrero 2005.

Esta población también se caracteriza por ser pluricultural, pluriétnica y multilingüe. Existen 23 comunidades étnicas que forman tres pueblos indígenas, de los cuales el maya es el mayoritario, con 21 comunidades lingüísticas (achi, akateko, awakateko, ch'orti', chuj, itza, ixil, jakalteko, kaqchikel, k'iche', mam, mopan, poqomam, poqomchi', q'anjob'al, q'eqchi', sakapulteko, sipakapense, tektiteko, tz'utujil y uspanteko). De acuerdo al XI Censo de Población del 2002, la población indígena representaba en ese año un 41% de la población total y un 50 % de la población rural.

Geográficamente, el 53.9% de la población reside en el área rural, donde la pobreza total en el año 2002 fue de 72.2%.⁴²⁹ El 68.3% de la población maya reside en el área rural. Las regiones que presentan las mayores concentraciones de población son sur-occidente (24.7%); región metropolitana (22.8%); nor-occidente (12.9%); y norte (8.2%). Estas regiones, a excepción de la metropolitana, tienen los niveles de pobreza y pobreza extrema más elevados, alcanzando el 79.2% en el nor-occidente, 75.3% en el norte y 72.1% para sur-occidente.

Más de la mitad de la población guatemalteca (57%) vive en situación de pobreza. El 21.5% se enfrenta a situaciones de pobreza extrema. La pobreza total en el área rural, como ya se dijo, fue del 72.2% en el año 2002; un elevado porcentaje que contrasta con la pobreza total en el área urbana (28.1%). La pobreza extrema en ambas áreas, la rural y la urbana, también revela fuertes contrastes, de 31.1% y 4.9% respectivamente. Cuatro de cada cinco pobres viven en el área rural y tres de ellos son indígenas.

La pobreza, como problema social, se evidencia en altas proporciones de población con hambre y desnutrición: cuatro de cada cinco desnutridos son pobres. El hambre y la desnutrición afectan principalmente a las mujeres embarazadas y a los niños por nacer. Las principales causas de este problema son la mala alimentación, la nutrición inadecuada, el corto espaciamiento de los embarazos y la atención prenatal inadecuada, entre otras. Los niños y las niñas que hasta los tres años han mantenido peso y talla bajos sufren de una pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad, por lo que son más vulnerables a las enfermedades diarreicas y respiratorias, que son las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil.

Las mujeres en general, pero principalmente las indígenas y pobres, han estado sumidas en condiciones históricas de exclusión social. Recientemente se ha empezado a considerar el papel real de las mujeres en el desarrollo del país. El estudio "Perfil de género de la economía guatemalteca", publicado por la Secretaría Presidencial de la Mujer, muestra que las mujeres han pasado de formar el 27.1% de la población económicamente activa, en 1989, al 36.6 % en el año 2002. La tasa de participación económica varió en los mismos años de un 26.7% a un 42.7%.

⁴²⁹ Proyecto de INDH / PNUD. Con datos de ENCOVI 2000 y ENEI 2000.

A pesar de estos avances en los últimos años, persiste una brecha entre los niveles de ingreso de hombres y mujeres. El índice de desarrollo relativo al género ha ido mejorando desde el año 2000, aunque a paso lento, de 0.609 a 0.655 en el año 2002. El índice de potenciación de género, que mide el avance relativo de hombres y mujeres en los ámbitos político y económico, sin embargo, apenas se ha incrementado: de 0.460 en el año 2000 a 0.467 en el año 2002.

La escasez de oportunidades económicas y de empleo en el área rural, la violencia, y la falta de desarrollo humano, han obligado a importantes contingentes de la población rural a considerar la emigración hacia la región metropolitana y los Estados Unidos de América como la única alternativa para superar la pobreza y la exclusión. Las áreas urbanas no han ofrecido condiciones adecuadas para absorber la enorme cantidad de pobres rurales que, tratando de encontrar mejores condiciones de vida, están aumentando el número de pobres urbanos y de conflictos sociales en la ciudad.

El diagnóstico de la Política de Desarrollo Social y de Población muestra que en Guatemala siguen ocurriendo movimientos migratorios anuales de grandes proporciones, compuestos de población campesina que se desplaza internamente. Estas migraciones son temporales y su patrón imperante es el desplazamiento de las zonas nor-occidental y norte del país hacia las zonas de la Costa Sur y Boca Costa. El propósito que anima la migración interna es la ocupación temporal en actividades agrícolas, especialmente en las cosechas de café, caña de azúcar, banano y melón, entre las más importantes.

Los censos de 1994 y 2002 registran migraciones internas de 888,868 y 1,236,620 personas, equivalentes al 10.8% y 11% de la población respectivamente. Los principales departamentos de origen de la población agrícola temporera son Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz, San Marcos y Chiquimula. Los departamentos con saldos positivos de migración interna fueron Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla, Petén, Izabal, Suchitepéquez, Retalhuleu y Santa Rosa. La mujer migrante tiene una significativa participación en los índices de empleo agrícola. En el altiplano se estima que el 52% de los trabajadores temporeros son hombres; el 17% mujeres (cónyuges); y el 29.6% hijos y otros parientes.

Los territorios rurales tienen ecosistemas de importancia estratégica para el desarrollo económico, social y cultural del país, ya que generan una serie de bienes y servicios de beneficio social. Sin embargo, una alta proporción de estos ecosistemas está seriamente deteriorada y amenazada a causa de la concentración de la propiedad y uso de los recursos naturales en manos de grandes empresas extractivas, la falta de regularización de la propiedad campesina establecida con anterioridad a la declaratoria de las áreas protegidas y la débil participación de las comunidades en la gestión y administración de las áreas protegidas, la ausencia de regulación y falta de capacidad del Estado para garantizar la protección de los recursos naturales, la débil valoración del patrimonio natural nacional como fuente de bienestar socioeconómico y bien común, y la falta de apoyo gubernamental a los esfuerzos de diversificación de la economía rural y

ausencia de una política de desarrollo rural integral que ofrezca opciones a la población en dichas áreas.⁴³⁰

Los sectores sociales representados en la Mesa, observamos que si bien hay cierto nivel de diversificación en la producción agropecuaria y en general en la economía rural, no existen oportunidades de acceso a la tierra para la población campesina e indígena, el modelo de acceso a través del mercado de tierras rápidamente entró en crisis, sin que el gobierno tenga una política acorde a las necesidades y demandas de la mayoría de la población, orientadas a generar oportunidades de inserción económica y social, que impacten en el desarrollo rural y atiendan de manera emergente la seguridad alimentaria de miles de familias, que subsisten en condiciones de pobreza y extrema pobreza. Punto de partida elemental para cualquier política de desarrollo rural.

3. Visión del área rural a 25 años

En el esfuerzo para la formulación de una Política de Desarrollo Rural Integral para Guatemala en los próximos 25 años, la Mesa Intersectorial de Diálogo trabajó en la construcción de escenarios, a partir de considerar las principales variables que intervienen en éste. A continuación presentamos las variables que de manera consensuada consideramos que determinan los escenarios del desarrollo rural.

Principales variables que determinan los escenarios del desarrollo rural

Consensuadas

Proceso de discusión de un modelo económico, social, ambiental, cultural y político desde una perspectiva integral e incluyente.
Integración regional y apertura comercial como medio para hacerle frente a la globalización.
Inequidad y exclusión política, social económica, étnica y de género que se traduce en pobreza, pobreza extrema y desigualdad relacionadas con las diversas manifestaciones de concentración de poder económico, político y social.
Debilidad del Estado en la gestión del desarrollo, particularmente local y rural, que se refleja en un lento avance en los procesos de descentralización, ordenamiento territorial y ambiental.
Existencia de poderes paralelos con acciones legales e ilegales y políticas internacionales que influyen negativamente en el cumplimiento del papel del Estado.

3.1 Visión sintética del Desarrollo Rural Integral

Esta visión fue consensuada.

⁴³⁰ Perfil Ambiental de Guatemala, 2004. Universidad Rafael Landívar e Instituto de Incidencia Ambiental.

El Estado guatemalteco impulsa una Política de Desarrollo Rural Integral que coloca al centro y prioriza el objetivo del desarrollo humano de la población rural; que ha superado la inequidad, la desigualdad y las exclusiones económicas, sociales, culturales, étnicas, de género y etáreas. Impulsa 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, en el cual el Estado asume un papel rector y promotor para el desarrollo sostenible, desde una perspectiva territorial y descentralizada que privilegia la participación social. Favorece una inserción más efectiva del área rural a la integración regional, garantizando su participación en los beneficios de la globalización y mundialización, a la vez que elimina la influencia de los poderes ilegales.

Es necesario destacar que esta visión fue consensuada y que si bien sólo se llegó a señalar que “el nuevo modelo económico debe basarse en la redistribución de activos”, ello implica que el Estado debe definir y aplicar políticas que incidan en revertir la concentración estructural de la riqueza y la tierra; a través del impulso del pacto fiscal y la definición de políticas agrarias que promuevan el acceso a la tierra para la población rural y reduzcan la concentración de la propiedad, uso y tenencia de la tierra.

Este aspecto sustantivo, se constituiría en la clave estratégica para revertir las condiciones históricas que han determinado la pobreza rural. Es este el tema sobre el cual no se logró articular el consenso final entre la representación social y gubernamental, para la definición de la Política de Desarrollo Rural Integral.

4. Objetivos de la Política de Desarrollo Rural Integral

Esta visión fue consensuada.

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

De la imagen objetivo anterior se derivan los siguientes objetivos específicos que se desarrollan y profundizan a través de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral:

- Un Estado democrático, descentralizado y de derecho, que se fundamenta en el amplio respeto a los derechos humanos, que implica el ejercicio de la plena ciudadanía de todas y todos, que ha superado el racismo, la discriminación étnica, de género, etárea y cultural, a través de la participación social, activa y organizada, eliminando los poderes paralelos.
- La justicia y cohesión social, a través de la solidaridad, la equidad de oportunidades, la inclusión y la continua disminución de las desigualdades sociales.

- Un nuevo modelo económico que prioriza e impulsa a la pequeña y mediana economía rural, campesina e indígena, favoreciendo su emergencia como nuevo actor económico, para que mediante la ejecución de políticas de redistribución de activos y distintas formas de organización, puedan participar y articularse con otros actores económicos, públicos y privados, en diversas actividades productivas de bienes y servicios, que posibiliten el desarrollo de nuevos ejes económicos y un constante mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes rurales del país.
- Un Estado que ha cumplido los Acuerdos de Paz, las Metas del Milenio y los convenios internacionales relacionados con los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y ambientales, estando en condiciones de satisfacer las necesidades diferenciadas de la población rural.
- Un Estado rector y promotor del desarrollo rural, que favorece una inserción más efectiva del país a la integración regional, garantizando la participación de la población rural en los beneficios de la globalización y mundialización.
- Un Estado que permanentemente investiga y dispone de los recursos necesarios para reducir la vulnerabilidad propia del área rural, promoviendo la sustentabilidad ambiental.

5. Valores y principios

La Mesa Intersectorial del Diálogo avanzó en la discusión sobre valores y principios, sin embargo no se llegaron a ordenar y a depurar en su versión final. El sector social de la mesa propone que queden formulados de la siguiente manera:

El marco de acciones estratégicas de la PNIDRI busca mejorar el nivel y la calidad de vida de las personas y las colectividades rurales, en equilibrio y armonía con su entorno. Se fundamenta en los siguientes valores y principios.

- El Ser Humano como centro del Desarrollo Rural: El desarrollo rural coloca al centro a las personas y tiene como objetivo garantizar su existencia en condiciones de dignidad.
- Papel Rector y Promotor del Estado: Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país y, específicamente en el desarrollo rural, le atañe un papel fundamental y urgente debiendo priorizar y asignar los recursos necesarios para ese propósito.
- Humanismo Integral: Actitud vital basada en una concepción integradora de los valores humanos en su relación con la naturaleza
- Equidad: El desarrollo rural debe garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, económica, étnica, etárea y de género; eliminando la pobreza y pobreza extrema de los habitantes del área rural; superar las relaciones patriarcales y de poder que mantienen a los grupos vulnerables en

una situación de exclusión y marginación, garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos y todas.

- Pluriculturalidad e interculturalidad: El desarrollo rural debe partir de reconocer y respetar la pluriculturalidad que caracteriza a la sociedad guatemalteca, con vistas a lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos que conforman la nación guatemalteca, buscando la riqueza intercultural que supere la dominación secular a que han sido sometidos principalmente los pueblos indígenas.
- Integralidad: Es la gestión simultánea de lo económico, con lo político, lo social, lo cultural y lo ambiental.
- Sustentabilidad y sostenibilidad: El desarrollo rural debe reconocer y potenciar el valor económico, social y cultural de la conservación del ambiente, asumiendo su naturaleza de bien público, impulsando una gestión sostenible del mismo que permita reducir la vulnerabilidad social a los riesgos y garantizar la corresponsabilidad inter-generacional.
- Ciudadanía Plena: Construcción de una ciudadanía integral para los habitantes del área rural, en sus dimensiones política, civil y social.⁴³¹
- Cultura de Paz: Conjunto de valores, actitudes y comportamientos que reflejan el respeto a la vida, al ser humano y a su dignidad, que ponen en primer plano los derechos humanos, el rechazo a la violencia en todas sus formas y la adhesión a los principios de libertad, justicia, solidaridad y tolerancia, así como la comprensión entre los pueblos, los colectivos y las personas.
- Armonía: Equilibrio entre las consideraciones individuales y colectivas del desarrollo humano de las culturas que conforman la nación.
- Función Social de la Propiedad: 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 función social de la propiedad debe ser suficientemente amplio para abarcar su valoración no sólo como medio de producción sino también como medio sustentador de la identidad de los pueblos.
- Participación y corresponsabilidad: El desarrollo rural reclama la participación de los actores públicos y de la sociedad civil involucrados en los procesos de consulta, toma de decisiones y ejecución, en donde todos son corresponsables.
- Transparencia: Entendida como el conjunto de procesos que permiten la rendición de cuentas de instancias públicas y privadas sobre los objetivos que se persiguen, los procesos implementados, los recursos utilizados, los responsables, mediante mecanismos de evaluación y monitoreo social que permitan superar la corrupción generalizada.

⁴³¹ PNUD. Ob. Cit.

6. Enfoques de la Política de Desarrollo Rural Integral

La Mesa ya no discutió la formulación última.

a. Gestión descentralizada con enfoque territorial:

Este enfoque concibe el territorio como un espacio físico, apropiado por colectividades humanas, en el cual se reconocen relaciones histórico sociales que expresan identidades múltiples, contradictorias y de cohesión, así como el conjunto de relaciones político-institucionales, económicas, sociales, culturales, ambientales, de género y etáreas.

En un país como Guatemala, multiétnico, pluricultural y multilingüe, este enfoque resulta fundamental, en atención a los derechos colectivos e históricos de los pueblos indígenas sobre los territorios. Derechos reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado por el Estado Guatemalteco y en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

A través de este enfoque de abordaje se promoverá y potencializará el proceso de descentralización económica y administrativa que actualmente se desarrolla en el país, así como la PNDRI, según los marcos legales, políticos e institucionales existentes. Un aspecto importante, será fortalecer la estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para que pueda cumplir las funciones que la ley le confiere.

El marco legal para la descentralización define ésta como un proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas y reconocidas legalmente, el poder de decisión, la titularidad de la competencia, las funciones, los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la más amplia participación de los ciudadanos, en la administración pública, priorización y ejecución de obras, organización y prestación de servicios públicos, así como ejercicio del control social sobre la gestión gubernamental y el uso de los recursos del Estado.

La gestión descentralizada con enfoque territorial demandará, de manera integral, trabajar de forma articulada y conjunta con los diferentes sectores, actores, comunidades y mancomunidades dentro de los espacios rurales. Permitirá que las oportunidades y/o problemas para el desarrollo sostenible, en cada espacio territorial, se decidan y resuelvan de manera descentralizada en la instancia que tiene mayor capacidad para conocerlos, enfrentarlos integralmente, auditar socialmente su gestión y optimizar el uso de los recursos disponibles para su realización. La relación de coordinación y articulación con los gobiernos municipales y el Sistema de Consejos de Desarrollo será un componente básico de esta política.

La gestión descentralizada reconocerá las brechas existentes entre diferentes territorios rurales, expresadas en serias debilidades institucionales y políticas que requieren de un tratamiento diferenciado del proceso de descentralización. Si bien este enfoque busca profundizar el proceso de descentralización y acelerar la transferencia de responsabilidades al territorio, es importante resaltar que esta transferencia debe estar acompañada de una acción explícita de fortalecimiento de la institucionalidad y la asignación de recursos. Esto implicará inversión pública para crear capacidades con un sentido de transición. Este enfoque permitirá entender y gestionar el desarrollo rural de forma eficiente, explicar mejor las relaciones intersectoriales, potenciar el trabajo multidisciplinario, integrar los ejes fundamentales del desarrollo sostenible y potenciar la integración del conocimiento acumulado por las poblaciones para el logro de un propósito común.

De acuerdo a los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, es necesario redefinir la regionalización del país, para promover efectivamente la desconcentración y descentralización, sobre la base de la propuesta generada por la Comisión Paritaria de Reforma y Participación a Todo Nivel.

b. Articulación entre lo rural y urbano

Este enfoque vincula lo rural y lo urbano con un sentido de transversalidad, complementariedad y multifuncionalidad, siendo de suma importancia la participación de la sociedad organizada y representada en la toma de decisiones como protagonistas de su propio desarrollo.

La distinción entre los espacios urbanos y rurales va mas allá de la simple categorización o delimitación basada en el tamaño y cantidad de población en un área definida. Responde a las características socioeconómicas, culturales, poblacionales y generacionales, formas de organización social, principales actividades productivas, servicios e infraestructura básica, presencia institucional e infraestructura productiva.

Los espacios rurales son el conjunto de territorios que se caracterizan por la continuidad de sus ecosistemas naturales, la falta de servicios e infraestructura, y que a la vez se articulan social, económica y políticamente, a partir de las actividades productivas, principalmente agrícolas de baja competitividad. Estos espacios proveen gran parte de los bienes y servicios a los espacios urbanos, por lo que deben reconocerse y revalorizarse para una relación más equilibrada, lo cual permitirá patrones de asignación de recursos más equitativos, mejor distribución de beneficios del desarrollo, y un manejo sostenible y descentralizado de los recursos naturales.

c. Multisectorialidad del desarrollo rural

Este enfoque está orientado a superar la concepción tradicional que equipara el desarrollo rural con el desarrollo agropecuario. Si bien el desarrollo rural considera el desarrollo agrícola como parte de su estrategia, este enfoque trasciende a

dichas actividades productivas como únicas posibilidades de desarrollo económico local y ruta de salida de la pobreza rural; promoviendo la diversificación productiva, a la vez que potencia la producción agropecuaria en tanto es ésta la base del sustento de la mayoría de las familias rurales y la base sobre la que se desarrollan el resto de las actividades económicas rurales (turismo, artesanías, agroindustria, comercio, manejo de recursos naturales, forestería, etc)

d. Enfoque integral con equidad y perspectiva de género, étnica y cultural

El ser humano y su entorno constituyen el centro del desarrollo rural integral. También es sujeto proactivo y tomador de decisiones en la planificación, ejecución y evaluación de acciones y actividades que este proceso conlleva. En consecuencia es necesario incorporar a la PNDRI un enfoque que reconozca la desigualdad e inequidad de género, étnica y sociocultural que prevalece en los territorios rurales, a la vez que se oriente a identificar y superar los factores que influyen en tal situación.

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

Será indispensable incorporar a las modalidades propuestas para el desarrollo rural integral la legitimidad sobre la base del reconocimiento de las diferencias de género, étnicas y socioculturales en todos los niveles, incluyendo las formas de organización socioeconómica, los proyectos de vida, el manejo de la ruralidad y la apropiación de la gestión de dichos espacios territoriales.

e. Derechos de los pueblos indígenas en la Pluriculturalidad.

En el desarrollo rural integral, el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de la unidad nacional basada en el respeto y ejercicio pleno de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de todos los guatemaltecos y guatemaltecas, tal y como lo establece el Acuerdo de identidad y derechos de los pueblos Indígenas.

El Estado, por medio de esta política, reconoce, respeta y rescata los valores culturales y cosmogónicos de los cuatro pueblos que cohabitan el territorio nacional y se compromete al establecimiento pleno de relaciones interculturales.

ANEXO TRES:

LISTA DE ACTORES CLAVES ENTREVISTADOS

- Columba Sagastume, Sub Secretaria de Políticas de la Secretaría de Asuntos Agrarios.
- Jorge Calvo, Sub Secretario de SEGEPLAN.
- Oswaldo La Puente, Director de Política y Legislación de la Secretaría de Asuntos Agrarios.
- Úrsula Roldan, dirigente de Plataforma Agraria.
- Aparicio Pérez, ex Coordinador Nacional de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, CNOOC.
- Marta Ayala, representante del Sector Ambientalista (ASOREMA).
- Luis Galicia, investigador de AVANCSO y representante de Plataforma Agraria.
- Roberto Díaz, representante de Agexport.
- Otto Kusek, directivo de la Cámara del Agro.
- Arnoldo Aval, consultor independiente, Facilitador de ambas Mesas (MIDDR y MDPDRI)