



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA
UNIDAD XOCHIMILCO
División de Ciencias Sociales y Humanidades
“LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA EN EL PROCESO DE
CONSTRUCCIÓN DE UNA LEY DE DESARROLLO RURAL
INTEGRAL PARA GUATEMALA”

Tesis para optar el grado de Maestro en Políticas Públicas

PRESENTA

Edwin Jahir Dabroy Araujo

Asesor:

Doctora María Eugenia Reyes Ramos

Lectores:

Maestro Mario Alejandro Carrillo Luvianos

Maestro Rodolfo Vergara Blanco

México, D.F., 5 de noviembre del 2010

AGRADECIMIENTOS

- A mi asesora de tesis:** Dra. María Eugenia Reyes Ramos, por su confianza y apoyo en todo el proceso que implicó realizar este trabajo.
- Al Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas:** Dr. Roberto García Jurado, por su apoyo y orientaciones en mi desarrollo dentro de la maestría que hoy tengo a bien culminar.
- A mis profesores de la UAM-X:** A todos muchas gracias por sus enseñanzas, de quienes guardo mucha admiración y respeto.
- A la Fundación Heinrich Böll:** A quienes agradezco la oportunidad que me dieron para poder realizar mis estudios de maestría en este bello país.

ÍNDICE

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	1
CAPÍTULO I	
Entendiendo la negociación política y su importancia en las políticas públicas.....	13
¿Qué es política pública?.....	13
El ciclo de las políticas públicas.....	17
La participación de la sociedad en las políticas.....	21
La importancia del enfoque de las políticas públicas.....	26
El proceso de la elaboración de las políticas públicas.....	28
Políticas públicas y teoría del Estado.....	28
Neoinstitucionalismo y el estudio de las políticas públicas.....	29
La política dentro de las políticas.....	34
La negociación política y las políticas públicas, el ámbito que nos compete.....	36
Las propuestas de Mancur Olson.....	40
Conclusiones sobre las políticas públicas y la negociación política.....	48
CAPÍTULO II	
Caracterización agraria y desarrollo rural en Guatemala.....	51
La tenencia de la tierra en Guatemala.....	51
Características de la producción y el uso de la tierra.....	56
La producción agrícola y la economía.....	65
Pobreza y ruralidad.....	69
Breve reseña de los orígenes de la problemática agraria en Guatemala.....	71
Conflicto armado interno y demandas agrarias. Historia aparte.....	79

Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.....	81
	Pág.
Distintas visiones de la situación agraria y el desarrollo rural.....	84
CAPÍTULO III	
Mapeo de los actores involucrados.....	87
Clasificación de actores.....	89
Identificación de funciones y roles.....	91
Instituciones públicas.....	91
Congreso de la República.....	99
Organizaciones sociales y campesinas.....	105
Organizaciones empresariales.....	112
Organizaciones académicas.....	116
Actores especiales.....	118
Colofón del mapeo de actores.....	121
CAPÍTULO IV	
Las iniciativas de ley sobre desarrollo rural en Guatemala.....	125
Del proceso legislativo.....	125
Iniciativas presentadas.....	128
a) Registro No.3212.....	128
b) Registro No.3223.....	133
c) Registro No.3235.....	140
d) Registro No.3256.....	147
e) Registro No.3470.....	152
f) Registro No.3606.....	159
g) Registro No.3901.....	167
h) Registro No.4084	177

CAPÍTULO V

El proceso de negociación política.....	189
	Pág.
La ruta de las iniciativas.....	195
Análisis político de los dictámenes.....	203
El equilibrio de fuerzas: dos propuestas.....	207
El contenido pesa... pero las ideologías más.....	223
La intensa relación entre la política y las políticas públicas.....	232
Sobre la negociación de una ley de desarrollo rural.....	235
Construcción de escenarios.....	240
CONCLUSIONES FINALES.....	242
BIBLIOGRAFÍA.....	250
ANEXOS.....	259
Anexo No.1	
Ideología de los partidos políticos que presentaron propuesta sobre desarrollo rural.....	259
Anexo No.2	
Comisiones que conocieron las iniciativas en el Congreso de la República.....	260
Anexo No.3	
Sustento de la exposición de motivos de las iniciativas sobre desarrollo rural.....	261
Anexo No.4	
Marco normativo que sustenta la propuesta de desarrollo rural.....	263
Anexo No.5	
Definición de desarrollo rural.....	264
Anexo No. 6	
Institucionalidad necesaria para implementar la ley de desarrollo	

rural.....	265	Pág.
Anexo No.7		
Forma de financiamiento del desarrollo rural.....	266	
Anexo No.8		
Tenencia de la tierra en las iniciativas de desarrollo rural.....	267	
Anexo No.9		
Tema agrario en las iniciativas sobre desarrollo rural.....	268	
Anexo No.10		
Principales alcances de la propuesta sobre desarrollo rural.....	269	
Anexo No.11		
Visión sobre la propiedad privada en las iniciativas de desarrollo rural....	271	
Anexo No.12		
Visión sobre el Estado en las iniciativas de desarrollo rural.....	272	
Anexo No.13		
Principales ejes de las propuestas de desarrollo rural.....	273	

INDICE DE GRÁFICAS, TABLAS, CUADROS Y MAPAS

Gráfica No.1	
Entendiendo la política pública.....	16
Gráfica No.2	
El ciclo de la política pública.....	21
Gráfica No.3	
Relación ciclo de las políticas públicas y niveles de participación social....	26
Gráfica No.4	
Políticas públicas y la combinación de análisis estratégico y análisis sistémico.....	34
Gráfica No.5	
Superficie de fincas censales por tamaño de finca.....	53

	Pág.
Gráfica No.6	
Concentración de tierras en el país.....	54
Gráfica No.7	
Número de fincas según condición jurídica del productor (a).....	55
Gráfica No.8	
Número de fincas censales por formas simples de tenencia.....	56
Gráfica No.9	
Porcentaje de productores por grupos de edad y sexo.....	59
Gráfica No.10	
Productores (as) por nivel de escolaridad y sexo.....	60
Gráfica No.11	
Número de fincas censales por categoría de uso de la tierra.....	61
Gráfica No.12	
Superficie de fincas censales por categoría de uso de la tierra.....	62
Gráfica No.13	
Cambios en el número de fincas censales por departamento. Censo 1979- 2003.....	63
Gráfica No.14	
Cambios en la superficie total en fincas censales por departamento. Censo 1979-2003. Superficie en manzanas.....	64
Gráfica No.15	
Cambios en el tamaño de fincas censales, por departamento. Censo 1979- 2003. Manzanas por finca.....	65
Gráfica No.16	
Ruta de la Iniciativa 3606 para ser presentada al Congreso de la República de Guatemala.....	214
Gráfica No. 17	

Ruta de la Iniciativa 4084 para ser presentada al Congreso de la República de Guatemala.....	218
	Pág.
Cuadro No.1	
Análisis de las fases del ciclo de políticas públicas.....	20
Cuadro No.2	
Matriz de las fases de la política pública y el nivel de participación social.....	24
Cuadro No.3	
Rasgos de los actores.....	32
Cuadro No.4	
Marcos de análisis de la negociación.....	38
Cuadro No.5	
La ruta de las iniciativas.....	201
Cuadro No.6	
Principales incentivos de los actores protagónicos en la negociación de una ley de desarrollo rural para Guatemala.....	231
Mapa No.1	
Productores por departamento.....	58
Mapa No.2	
Relacionamiento de los principales actores vinculados al desarrollo rural en Guatemala.....	124
Tabla No.1	
Balanza Comercial. Exportaciones FOB (Territorio Aduanero + Zonas Francas) Años 1980-2008. -Millones de US dólares-.....	66
Tabla No.2	
Pobreza en cifras absolutas.....	70

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de tesis, tal y como su título lo indica, se refiere a la negociación política en el proceso de construcción de una ley de desarrollo rural con las características de integralidad para Guatemala.

El desarrollo del área rural ha sido una de las áreas de trabajo más débiles cubiertas por el Estado guatemalteco. Si bien existen algunas propuestas encaminadas a formular políticas públicas que pretenden mejorar las condiciones de vida de las personas en el interior del país, las mismas no han logrado tomar fuerza para posicionarse y definir una estrategia que responda a los intereses de los afectados. El gran grueso de personas del área rural continúa bajo una economía de sobrevivencia, lo que dificulta su involucramiento con una economía de mercado globalizada.

Guatemala es un país con elevados niveles de pobreza y pobreza extrema. Según el Instituto Nacional de Estadística (INE), para el año 2006, 51% de la población se encontraba en situación de pobreza, mientras que 15.2% en pobreza extrema.¹

Históricamente el conglomerado de pobres en Guatemala ha estado conformado principalmente por personas indígenas ubicadas en el área rural. Esto obedece a un modelo de exclusión económico-social basado en la concentración de la tierra y en la explotación de la mano de obra indígena campesina.²

¹ Estimaciones del INE con base en la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi). Guatemala: 2006.

² Luisa Eugenia Morales. “Guatemala: La erradicación de la pobreza requiere la participación ciudadana”. Iniciativa Social de Guatemala. *Social Watch* 198 Control Ciudadano. Guatemala: 2005.

Según el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la desigualdad, el racismo y la discriminación continúan afectando el desarrollo de los guatemaltecos y guatemaltecas, lo cual implica la no reducción significativa de las brechas entre pobres y no pobres, principalmente en lo que respecta a pobreza extrema.³

En el pasado, situaciones como estas llevaron al país a un conflicto armado interno que duró 36 años y que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz, en los que se plantea la necesidad de generar las condiciones de inclusión y participación de los distintos sectores sociales en la elaboración de políticas públicas que permitan superar debilidades estructurales del sistema económico, político, social y cultural. Como parte de dichos acuerdos se firmó el “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, que demanda la formulación de soluciones integrales en el área rural del país en dos aspectos sustantivos: la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural. Señalando que para ello se necesita fortalecer la legislación vigente y complementarla con la legislación necesaria a fin de hacer efectivo dicho acuerdo.

Sin embargo, los Acuerdos de Paz han padecido de incumplimiento, lo que implicó que el tema también quedara rezagado. No es sino hasta que la Cooperación Internacional por medio del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la Organización de Estados Americanos (OEA) incentiva espacios de diálogo para tratar la temática de desarrollo rural a través de la “Mesa Intersectorial de Desarrollo Rural” (Middr) en el año 2002, que el tema es puesto en la agenda pública bajo el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Es así como se plasma la necesidad de formular por consenso la política nacional de desarrollo rural que tenga un carácter intertemporal y que por lo tanto no sea sujeta a cambios gubernamentales por lo menos en un plazo específico.

Con este marco podemos entonces definir la **existencia del problema público** por la ausencia de una “Política de Desarrollo Rural Integral”, así como de un marco legal e

³ PNUD. “Diversidad étnico-cultural: La Ciudadanía en un Estado plural”. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: 2005.

institucional que aborde el desarrollo económico, el capital humano, el capital físico, el capital social y el capital cultural para el área rural de Guatemala.

De esta forma gobierno, organizaciones sociales y campesinas, empresariales, académicas, partidos políticos, y Cooperación Internacional, entre otros, han buscado definir una política pública con carácter de intertemporal que le dé sustento al desarrollo rural apostándole a una ley que genere certeza y garantías de cumplimiento. Sin embargo, pese a que dichos actores consideran importante y trascendental una ley en la materia para el país más rural de América Latina, cada uno ha visto de manera distinta su modelo de desarrollo rural, lo cual dificulta la construcción consensuada, es entonces donde comienza a acentuarse un proceso negociador para tratar de conseguir este consenso.

Con las elecciones generales de 2003 llega al poder la Gran Alianza Nacional (Gana), un grupo autodenominado como un “gobierno empresarial”. Estos dieron por clausurada la MDDR el 8 de junio de 2004, al no obtener el resultado concreto: “una política de desarrollo rural consensuada”. Empero, proceden a la instalación de la “Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación para la formulación de políticas de Desarrollo Rural Integral” (Mdpdri), el 22 de febrero de 2005. Siendo a la fecha probablemente el mejor ejercicio de diálogo que haya existido sobre la materia.

Cabe hacer mención que producto de la Mdpdri se logra hacer un diagnóstico de la situación rural del país, el cual fue hecho de forma consensuada por todos los actores que participaron en ella. Otro producto del consenso fue la definición de la visión del desarrollo rural de forma integral, donde el Estado guatemalteco debe impulsar una política de desarrollo rural integral colocando en el centro y priorizando el objetivo del desarrollo humano de la población rural.

Se lograron definir también los objetivos de la política de desarrollo rural integral, teniendo como objetivo general que:

*“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, etaria y étnica, y con enfoque territorial y descentralizado en armonía con las estrategias nacionales”.*⁴

De ello se desprenden objetivos específicos tales como: la necesidad de un Estado democrático, descentralizado y de Derecho; la justicia y la cohesión social; un nuevo modelo económico que prioriza e impulsa a la pequeña y mediana economía rural, campesina, e indígena; un Estado cumplidor de los Acuerdos de Paz, las Metas del Milenio y los convenios internacionales; un Estado rector y promotor del desarrollo rural; y un Estado que investiga y dispone de recursos necesarios para reducir la vulnerabilidad del área rural, promoviendo la sustentabilidad ambiental.⁵

Pero nuevamente se fracasa en el producto concreto al retirarse el sector empresarial por diferencias sobre el contenido de la propuesta. Esto hace que comiencen a articularse espacios aislados en algunos momentos para resaltar nuevamente la importancia de contar con un marco normativo específico que oriente el desarrollo rural a largo plazo.

Es así como han surgido propuestas de diversa índole, desde académicos conservadores hasta progresistas, desde empresarios hasta organizaciones campesinas, incluso entes de control político, como la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) y la Iglesia Católica guatemalteca se han sumado a las propuestas, los partidos políticos tampoco han quedado exentos.

⁴ Adrián Zapata. “El proceso de formación de la política de desarrollo rural en Guatemala. Período 1996 a 2006”. Flacso. Guatemala: 2009. P. 240.

⁵ Los objetivos específicos han sido citados de manera general, para conocerlos en detalle ver: *Ibíd.* P. 240 y 241.

Se logran establecer foros de discusión, se desarrollan trabajos de consultorías con expertos, se decide que se van incluir ciertos temas comunes para los involucrados y se omitirán otros, todo en *pro* de establecer una “Ley de Desarrollo Rural Integral” para el país, que refleje una visión de nación y articule los intereses de todos los actores participantes, pero a la fecha de hoy no existen acuerdos comunes definitivos.

Esto conlleva a que las mesas de diálogo se desarticulen y se genere una mayor polarización y confrontación, que incluye a las propuestas individuales como iniciativas de ley ante el Congreso de la República, mismas que reflejan intereses propios de los actores involucrados en la definición de un modelo de desarrollo rural integral para Guatemala.

Es así como se llevan ya ocho años de discusión sin mayores resultados (2002-2010), lo que plantea el preguntarse ¿por qué es que no se logra definir una “Ley de Desarrollo Rural en Guatemala”?, ¿qué hace que la negociación no rinda frutos?, ¿en dónde se encuentran los puntos realmente álgidos en la discusión de la ley? y ¿qué actores tienen capacidad de veto no formal en la negociación política?⁶ Pero sobre todo, ¿por qué pese a que llegan propuestas individuales ningún actor es capaz de que la misma se apruebe a lo interno del Congreso de la República?

La hipótesis que pretende dar respuesta a la problemática se centra en argumentar que la negociación política no logra una suma positiva debido a que la formulación de las propuestas sobre desarrollo rural integral presentadas al Organismo Legislativo responden a intereses sectoriales de sus ponentes, que los benefician de forma directa: los empresarios buscan a toda costa proteger el sistema de uso, tenencia y propiedad de la tierra, así como el modelo de producción agrario actual; las organizaciones campesinas, aparentan buscar alterar ese sistema y ese modelo a manera de lograr beneficios de sus representados, pero no ceden en ningún aspecto de su propuesta, incluso si hay propuestas similares presentadas por otros

⁶ Se entiende como veto no formal a la capacidad de ciertos actores por bloquear la aprobación de una ley, donde no necesariamente la legislación estipule la capacidad de veto, sino que ésta se obtiene por razones históricas, capacidad de limitar las actuaciones de uno o más actores por relación de interés, representaciones dobles, entre otros.

actores las descartan; los partidos políticos buscan ganar votos sin perder financiamiento; y otros actores buscan la oportunidad de la coyuntura para beneficiarse de la negociación a través de normar un marco de privilegios y concesiones. Mientras tanto la calidad de vida⁷ de las personas que viven en el área rural y que podría entenderse como el interés público, continúa quedando al margen por paradigmas ideológicos que forman el sistema de incentivos y que se enfrentan en la mesa de negociación.

El objetivo general de este trabajo es conocer mediante el estudio de las política públicas, por qué a pesar de la existencia de distintas instancias de diálogo público y de ser un tema existente en las agendas de los gobiernos posteriores a la Firma de la Paz en Guatemala, se ha dificultado por tanto tiempo la construcción de una política pública de desarrollo rural traducida en un marco normativo.

Para ello se han trazado como objetivos específicos: detectar los mecanismos de negociación utilizados por los actores involucrados en la construcción de una ley de desarrollo rural para Guatemala, así como las redes de política que generan para incidir en la toma de decisión; y conocer el contenido de cada una de las iniciativas propuestas, que de alguna manera pueden reflejar intereses.

Se consideró indispensable tratar de dar respuesta a preguntas tales como: ¿cuáles son las estrategias de negociación política por parte de los actores involucrados para incidir en una “Ley de Desarrollo Rural Integral” en el Congreso de la República?; ¿cómo influye la ideología política de los actores al proceso de negociación de este marco normativo?; ¿cómo influye la relación Ejecutivo-Legislativo al proceso de negociación política de las iniciativas de ley sobre desarrollo rural?; ¿cuánto está dispuesto a ganar y cuánto está dispuesto a perder cada actor involucrado en el proceso?; ¿existen ganancias marginales entre los actores involucrados que en un primer plano pierden el proceso de negociación?; ¿existen pérdidas marginales entre los actores involucrados que en un primer plano ganan el proceso de

⁷ Entendido como el bienestar social general de los individuos.

negociación?; ¿los actores involucrados en el proceso de negociación política sobre desarrollo rural, están realmente interesados en negociar su propuesta o son posturas definitivas que impiden el proceso de diálogo sobre desarrollo rural?; ¿existen actores con poder de veto no formal que impiden la continuidad de la negociación política y que ésta culmine con éxito al interior del Congreso de la República?; entre otras que han surgido a lo largo de la investigación.

El problema de investigación es, conocer ¿por qué pese a que todos los actores involucrados buscan impulsar una Ley de Desarrollo Rural Integral para Guatemala y están consientes de su necesidad no logran negociar una política de suma positiva? Por lo tanto resulta fundamental para este análisis conocer por qué a pesar de la existencia de distintas instancias de diálogo público y de ser un tema incluido en las agendas de los gobiernos posteriores a la Firma de la Paz en Guatemala, se ha dificultado por más de trece años⁸ la construcción de una política pública de desarrollo rural para Guatemala. Esta política pública debiera de culminar en una ley para tener sostenibilidad en el tiempo y superar las distintas posiciones pragmáticas e ideológicas de los gobiernos en turno, de esto todos los actores involucrados están conscientes.

Para tratar de dar respuesta a la problemática planteada, se tratará mediante el método deductivo demostrar la relación que existe de forma directa entre política y políticas públicas, y cómo en este caso la política ha determinado a la política pública. Con respecto a las técnicas utilizadas, se realizó investigación documental, hemerográfica y electrónica que incluyó la revisión de documentos especializados en diversas instancias de negociación política para determinar los incentivos que han tenido los actores en el proceso de negociación de la ley de desarrollo rural. Cabe mencionar que existe muy poco material académico que aborde el tema de la negociación política, lo que implicó una fuerte búsqueda de referente teórico que pudiese orientar el trabajo. Además, se revisaron en detalle las ocho iniciativas de ley que ha conocido el Congreso de la República sobre la materia, lo cual

⁸ Desde la Firma de la Paz el 29 de noviembre de 1996.

implicó indagar sobre su situación actual en el Legislativo, donde se evidenciaron carencias de sistematización de la información en dicho ente.

También, se realizaron ocho entrevistas estructuradas al más alto nivel con los principales actores inmiscuidos en la negociación política, donde se trataron de aclarar los motivos que rodearon a las propuestas presentadas, su postura con respecto a la negociación, el modelo de desarrollo para el área rural, su concepto del uso, tenencia y propiedad de la tierra, así como sus posibles aliados y rivales en este proceso negociador; con base en ello, se trató de determinar el sistema de incentivos que rodeó a la negociación política. La escogencia de los entrevistados obviamente obedece a su papel protagónico en el proceso, siendo estos en orden alfabético:

- Adrián Zapata, integrante del Grupo Facilitador de “Plan Visión de País”
- Carlos Morales, representante de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC).
- Carlos Zuñiga, ex presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y entonces presidente de la Cámara del Agro.
- Héctor Nuila, Jefe de Bancada de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).
- Juan Manuel Giordano, presidente de la Comisión de Agricultura y Pesca del Congreso de la República de Guatemala.
- Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria.
- Mario Mazariegos, presidente de la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País del Congreso de la República de Guatemala.
- Ovidio Monzón, Subjefe de Bancada de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) del Congreso de la República de Guatemala y encargado de temas de desarrollo rural por dicho partido político.

En cuanto al desarrollo propiamente de la tesis vale hacer mención que ésta se compone de cinco capítulos y las conclusiones finales. La idea del autor es que la tesis puede ser leída

completamente, o bien que el lector se remita únicamente a su capítulo de interés, no por ello considerando que exista desarticulación entre el capitulado, sino la intención es que se pueda ubicar información valiosa para el lector que resulte de difícil acceso por la cantidad y especificidad de los documentos con que cada capítulo fue elaborado.

El Capítulo I *“Entendiendo la Negociación Política y su Importancia en las Políticas Públicas”*, es el marco teórico-metodológico que pretende orientar el desarrollo de la investigación. En él se hace una revisión sobre lo que se entenderá por política pública, describiendo su ciclo y resaltando la importancia de la participación social en las políticas públicas, siendo la negociación política a fin de cuentas un espacio participativo, aunque cooptado por ciertos actores. Además, se resalta el valor del enfoque de las políticas públicas, ubicándose este trabajo como uno de tipo *public policy*.

Se destacan las dos visiones preponderantes en el proceso de elaboración de las políticas públicas, siendo estas la racional y la incremental, que servirá para comprender la construcción de políticas. Punto fundamental es ubicar a las políticas públicas en relación con las teorías de Estado tomando para este caso algunas ideas del neoinstitucionalismo como orientador en la negociación política, resaltando profundamente la relación entre política y políticas públicas.

Con ello se trata de establecer la relación “negociación política-políticas públicas”, especialmente a partir de ideas de Guy Oliver Faure y Amparo Lasen Diaz, haciendo una revisión de las distintas formas de entender ésta. Se destacan algunos conceptos fundamentales de Mancur Olson para comprender la negociación, sobre todo conceptos como costes de transacción, costos de negociación, incentivos selectivos, entre otros. Este capítulo finaliza con conclusiones muy puntuales sobre las políticas públicas y la negociación política.

El Capítulo II *“Caracterización Agraria y Desarrollo Rural en Guatemala”*, contextualiza el trabajo de investigación, al describir la situación de la tenencia de la tierra, las características de la producción y el uso de la tierra, la producción agrícola y la economía, y

la situación de pobreza y ruralidad. Esta descripción tiene características cuantitativas y gráficas.

Dicho capítulo se complementa con una breve reseña de los orígenes de la problemática agraria en Guatemala, el conflicto armado interno y las demandas agrarias, revisando lo planteado en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, concluyendo con una ligera descripción de las distintas visiones de la situación agraria y el desarrollo rural.

El Capítulo III *“Mapeo de los Actores Involucrados”*, describe a los principales actores involucrados en las propuestas sobre una *“Ley de Desarrollo Rural Integral”*. Este trabajo se hizo mediante el mapeo de actores sociales que sirvió para identificar a los actores clave que intervienen en las propuestas de iniciativas de ley, utilizándola como herramienta de clasificación y no como teoría que sustenta el trabajo globalmente.

Lo primero que se encuentra es una clasificación de actores donde destacan las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, los diputados que han intervenido en la presentación de iniciativas de ley sobre la materia y su filiación política, las organizaciones sociales y campesinas, empresariales, académicas y actores especiales que se vinculan al desarrollo rural; así como una clasificación de funciones y roles para los actores que tienen incidencia directa en el proceso de negociación política de la ley en mención.

Al final de cada grupo de instituciones que tienen algún tipo de incidencia en el proceso de la negociación política sobre desarrollo rural (instituciones públicas del Ejecutivo, Congreso de la República, organizaciones sociales y campesinas, organizaciones empresariales, organizaciones académicas, actores especiales) se establecen las principales características de cada uno de estos grupos en el proceso negociador. Como último apartado del capítulo se tratan de comprender las relaciones que se construyen entre estos actores.

El Capítulo IV *“Las Iniciativas de Ley sobre Desarrollo Rural Integral en Guatemala”*, detalla el proceso legislativo al que debe someterse una iniciativa de ley en el Congreso de

la República de dicho país y describe a detalle las ocho iniciativas sobre desarrollo rural que ha conocido dicho ente. Se hace la salvedad que este capítulo puede resultar muy extenso, pero necesario para comprender el proceso de negociación política. En caso se pretenda un marco comparativo se recomienda dar lectura en Anexos a las tablas ahí presentadas que sintetizan el contenido de las iniciativas.

El Capítulo V *“El Proceso de Negociación Política”*, presenta un análisis sobre la negociación que ha rodeado la aprobación de una ley de desarrollo rural integral para Guatemala. Se describe el proceso, la ruta que han tomado las ocho iniciativas de ley en el Congreso de la República, se presenta un análisis político de los dictámenes, llevando a la generación de arenas políticas que mantienen vivas unas propuestas y desechan otras.

Además, se analiza la importancia que tiene la ideología de los actores involucrados para el proceso de negociación política, se describe la relación que se ha dado en este caso entre la política y las políticas públicas, así como los incentivos que tienen los actores para negociar y los costos que deben asumir.

Este capítulo es el corazón de la investigación e intenta demostrar las dificultades que demuestra el proceso negociador de un marco normativo sobre desarrollo rural en Guatemala y los intereses que rodean al mismo, algunas contradicciones presentes por los actores y el peso del sector empresarial en la negociación. Además, se plantean elementos importantes a considerar en la negociación y por último se hace una breve construcción de escenarios sobre el posible camino que lleva la negociación política sobre la construcción de una ley de desarrollo rural en Guatemala.

Esto sirve para dar paso a las conclusiones finales, que son puntuales y tratan de reflejar el fuerte vínculo entre la política como un factor determinante de la orientación de la política pública, en este caso enfocada al desarrollo rural de Guatemala.

Se invita al lector a adentrarse en este difícil espacio del estudio de políticas públicas, donde las políticas públicas se entienden como procesos complejos, dinámicos, en los que los

actores participan de forma directa o indirecta. Se hace la aclaración que no se pretende estudiar el desarrollo rural como tal, sino el proceso de negociación que ha impedido la concreción de un marco normativo que lo oriente. Esto busca ser este trabajo de tesis, un intento de estudio de políticas públicas.

CAPÍTULO I

ENTENDIENDO LA NEGOCIACIÓN POLÍTICA Y SU IMPORTANCIA EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

“La democracia tiene un método propio para la definición de políticas públicas. Las decisiones resultan de una adaptación negociada de intereses, de acuerdo con normas transparentes definidas en el espacio público... Las políticas no reflejan la supuesta omnisciencia de tecnócratas esclarecidos, sino que representan la depuración de intereses legítimos, un concierto de voluntades, entre ellas la del propio gobierno.”

Fernando Henrique Cardoso.

Discurso pronunciado en la CEPAL⁹ en agosto de 2003

El presente capítulo constituye el marco teórico que orienta este trabajo de investigación, precisa los conceptos propios de la política pública y su relación con la política como campo práctico en el cual se desarrollan las políticas y que en muchos casos la determinan. Se presentan distintos enfoques que permiten entender la negociación política, recogiendo insumos de ellos para construir un marco de análisis si bien ecléctico, pero mucho menos rígido que permita entender de manera simple y concreta el proceso de construcción de una ley de desarrollo rural integral para Guatemala, sobre todo partiendo de conceptos clave de la corriente neoinstitucionalista.

¿Qué es política pública?

El término política pública es recurrentemente utilizado en distintas instancias y de una manera poco precisa. Recordemos que las políticas públicas surgen en Estados Unidos de América (EUA) en los años cincuenta del siglo pasado como una nueva orientación de análisis

⁹ Comisión Económica Para América Latina.

politológico. Se considera como su fundador a Harold D. Lasswell, con su obra *The Policy Orientation*.

Para Luis F. Aguilar, existieron dos razones principales para que surgiesen los estudios de políticas públicas. El primero, se debe a la falta de relevancia práctica de la ciencia política norteamericana convencional. El segundo, a la ausencia de un estudio sistemático del proceso de gobierno en la ciencia política y la administración. Lógicamente esto obedece a que la Ciencia Política en sus inicios era de carácter eminentemente institucionalista, dejando de lado el análisis de la política como práctica.¹⁰

Manuel Canto señala que “...el término de *políticas públicas* se ha vuelto bastante usual, sin embargo no siempre queda claro qué es lo que se debe entender con esta expresión, para algunos es igual a todo lo que hace el gobierno, para otros es todo lo que resuelve problemas de la sociedad”.¹¹

Wayne Parsons afirma que las políticas públicas presuponen la existencia de ámbitos de la vida privada y de la esfera pública, pasando de lo individual a lo colectivo, “*las políticas*¹² se ocupan de aquellas esferas consideradas como *públicas*, a diferencia de una lista parecida que se podría elaborar con expresiones que implican la idea de *lo privado*”.¹³ Por lo tanto Parsons nos señala que lo público tiene relación con una dimensión que tiene que ver con la actividad humana que requiere de regulación o intervención gubernamental o social.¹⁴ Con una mayor precisión se cita la afirmación de Ignacio Molina quien al respecto dice que “...se denomina así en español, al no existir un término específico como el inglés *policy*, a

¹⁰ Luis F. Aguilar Villanueva. “El estudio de las políticas públicas”. Miguel Ángel Porrúa. México: 1992.

¹¹ Manuel Canto Chac. “Introducción a la ciencia de políticas públicas” en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto, M. y O. Casto (Coordinadores). MCD, México: 2002. s.p.

¹² Salvo que se señale lo contrario, cada vez que se incluyan negrillas en una cita textual son propias para resaltar la importancia de lo citado.

¹³ Wayne Parsons. “Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. Flacso, México: 2007. P. 37.

¹⁴ Canto en el documento citado en este capítulo precisa que “lo público es la pretensión de encontrar el interés que a todos conviene, teniendo en cuenta que se parte de los intereses individuales y que no todos los individuos tienen las mismas condiciones para realizar sus intereses, por lo que lo público expresa a la vez la desigualdad social.”

*los programas sectoriales y a las acciones concretas que emanan de las instituciones de gobierno como resultado de la interacción política.”*¹⁵ Es entonces indispensable señalar que al hablar de políticas públicas es necesario hablar de gobierno, pues no surgen sin que éste exista dentro del conglomerado de actores, pero tampoco es un monologo gubernamental, sino que es necesaria la generación de una interacción en la construcción y desarrollo de la política pública.

Canto continúa argumentado que *“las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados, definidos a partir de un proceso de discusión entre actores sociales diversos y con mecanismos de participación de la sociedad”*,¹⁶ lo que nos recuerda a las ideas Parsons de lo público y lo privado, y cómo es necesario solucionar un problema dentro de la esfera pública para hablar propiamente de políticas públicas.

Las ideas de Canto se complementan cuando afirma que los cursos de acción son acciones múltiples que apuntan en la solución de un mismo problema. Además, el problema es de carácter específico, preciso, bien delimitado, observable y la sociedad cuenta con mecanismos de participación que permiten esa dinámica de la interacción política. En este caso para la presente investigación hablamos del modelo de desarrollo rural que adoptará el Estado guatemalteco con carácter intertemporal establecido mediante un decreto-ley. La siguiente gráfica trata de explicar las ideas hasta aquí detalladas (Gráfica No.1):

Gráfica No.1
Entendiendo la política pública

Ciencia Política: Ciencia para comprender.
Políticas Públicas: Ciencia para decidir.

¹⁵ Ignacio Molina. “Conceptos fundamentales de Ciencia Política”. Alianza Editorial. España: 1998. P. 98.

¹⁶ Canto , Op. Cit., s.p.

Política Pública: “cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos acotados.”

Toda una serie de acciones concatenadas encaminadas a la solución de una problemática bien delimitada

=

políticas

Necesaria la
participación social

Público: Lo que compete a lo público o lo privado está relacionado con el momento histórico.

Refleja intereses individuales

Desigualdad social

Las PP deben ser

a) Eficientes: Lógica racional, cálculo de los medios necesarios para alcanzar los fines deseados. Por medio de éste se puede lograr una racionalidad incremental.

b) Democráticas: Nivel de participación de las personas afectadas por la problemática

Democracia Representativa – Democracia Participativa

Definición de Políticas Públicas: “las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad.”

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Manuel Canto Chac, “Introducción a la ciencia de políticas públicas” en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto, M. y O. Casto (Coordinadores). MCD, México: 2002.

El ciclo de las políticas públicas

Las políticas públicas para su análisis han sido divididas en una especie de ciclo no necesariamente continuo y sin definiciones precisas de tiempo en cada una de sus fases. Dicho ciclo al igual que la propia definición de políticas públicas es impreciso, pues existen diversas formas de construirlo; sin embargo, hay un conjunto de elementos comunes que rodean al ciclo de políticas públicas.

Para empezar, el ciclo inicia con la conformación de la **agenda**, o lo que en inglés se denomina *agenda-setting*, en donde se determinan qué cuestiones deben ser discutidas por los poderes públicos. Por ejemplo, para el caso del desarrollo rural en Guatemala, la agenda se configura por demanda de la Cooperación Internacional que incentiva a las organizaciones sociales a solicitar a los poderes del Estado la inclusión de temas vinculados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Según Canto, el hablar de configurar una agenda obliga a preguntarnos ¿cuáles son los temas que se incorporan?, ¿qué es lo que convierte a un asunto en problema público? y ¿quién define qué es importante o no? Es significativo mencionar que *“la conformación de la agenda plantea aspectos de carácter técnico y político, la podemos definir como el conjunto de temas controversiales que demandan la intervención de la autoridad para su solución”*.¹⁷ Esto hace que la agenda se considere una “selección de asuntos” que una autoridad gubernamental debe abordar durante un tiempo específico, lo que implica una adecuada definición del problema.

Un segundo aspecto a considerar es el **análisis de alternativas**, en donde se analizan las distintas posibilidades de solución para cada uno de los problemas detectados. Es un análisis de alternativas porque por lo regular siempre hay más de una manera de resolver un problema, implicando beneficios que no siempre resultan siendo equitativos para todos los involucrados, lo que en palabras de Canto son “beneficios diferenciales”. Es interesante el señalar este beneficio diferencial, porque *“no todas las alternativas son igual de realizables,*

¹⁷ *Ibíd.* s.p.

*plantean distintos costos y distintos beneficios, estos pueden ser de diverso tipo, tenemos por supuesto costos económicos, pero también políticos, organizacionales, culturales, etc.”*¹⁸

En el caso de las iniciativas de ley sobre desarrollo rural que se han presentado al Congreso de la República de Guatemala se registran beneficios diferenciales entre los actores, pues dependiendo de la propuesta, unos actores asumen un mayor costo de la negociación que otros, aunque existen elementos comunes que se dejan de lado al ser considerados los costos implícitos como demasiado altos para atreverse a establecer el marco normativo que oriente el desarrollo rural con integralidad.

El tercer punto del ciclo es la **decisión**. Por lo regular las autoridades formulan una decisión sobre la que tratan de influir otros actores políticos, que a menudo se organizan en redes o *policy-networks*, teniendo como resultado el diseño de una política pública que responde a un problema específico. El punto es que debido a que interviene la voluntad de quien decide, en el caso de este estudio el Congreso de la República de Guatemala, acotado por la reglas de decisión existentes y el contexto que rodea a la decisión, se puede suponer que no existirá nunca una decisión óptima, sino que por el contrario, a más de algún actor deja un nivel de insatisfacción, lo que según Canto se denominan como “decisiones subóptimas”.

El cuarto aspecto es la **implementación** propiamente de la política. Esto significa poner en práctica la política decidida, aunque no siempre se logra implementar de manera “pura”, debido a que existen múltiples factores que alteran en alguna medida lo acordado por los decisores y lo realizado por los ejecutores. Como ejemplo de factores que pueden generar ese margen diferencial, se puede señalar la relación de poder dentro de la organización ejecutante, que implica que la ejecución sea diferente a lo acordado y lo que puede ser más importante de señalar es que *“en muchas ocasiones, aquellos que no vieron satisfechos sus intereses en la decisión tratarán de recuperar lo no alcanzado en la implementación.”*¹⁹

¹⁸ Ídem.

¹⁹ Ibíd. s.p.

El quinto y último punto del ciclo de políticas públicas es la **evaluación**, misma que busca de alguna forma medir cuantitativamente y/o cualitativamente la distancia entre los resultados esperados de la política y los obtenidos. Lo ideal es contar con evaluadores que no tengan intereses específicos que bien podrían tener los decisores y ejecutores de la política en su propia relación de poder, sino que por el contrario realice la evaluación de forma objetiva, evitando la subjetividad que otorga el interés particular.

La evaluación no necesariamente es la última etapa del ciclo, sino que en muchos casos puede ser la primera de la siguiente, ya que casi ninguna política sale de la nada, sino es más bien un proceso incremental. Además, la evaluación no necesariamente se realiza al final para medir los resultados e impactos de la política, que se conoce como evaluación *a posteriori*, sino también existe la evaluación *a priori*, que está relacionada con el establecimiento de la agenda, el análisis de alternativas y la decisión. Incluso existen las metaevaluaciones que no son más que la evaluación de las evaluaciones, que para el caso que nos compete prescindiremos de ellas.

A continuación se presenta un cuadro que simplifica las ideas antes desarrolladas (Cuadro No.1), así como una gráfica que nos permite reflejar el ciclo de la política pública (Gráfica No.2):

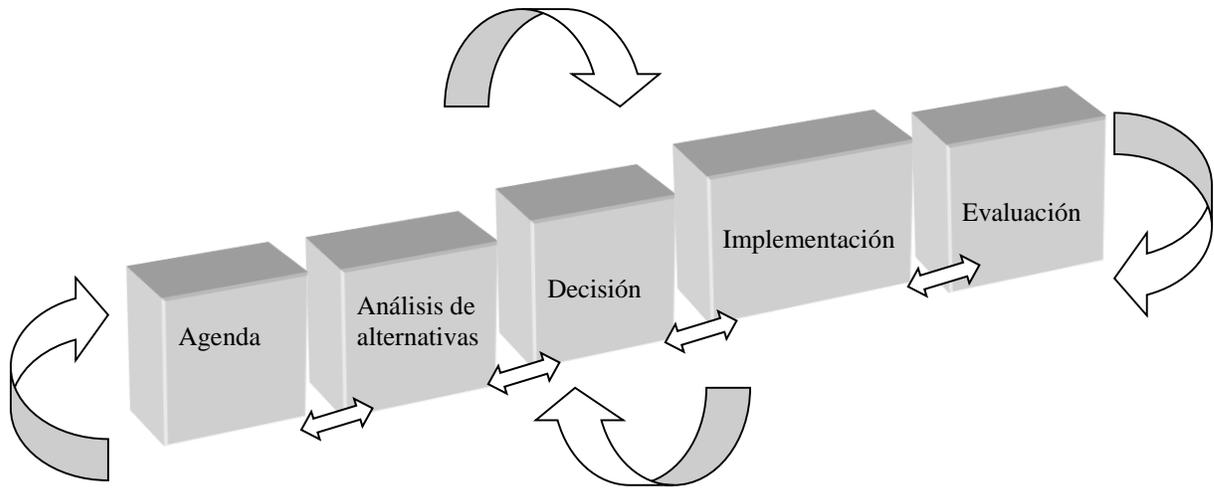
Cuadro No.1
Análisis de las fases del ciclo de políticas públicas

Fases	Características
Agenda	<ul style="list-style-type: none">• Diversos actores están interesados en poner en la agenda de gobierno una determinada problemática.

	<ul style="list-style-type: none">• Los analistas buscan la esencia del problema, las causas que lo originaron, así como las consecuencias que pudieran darse de no existir una correcta definición del mismo.• Los gestores de política deben de ser conscientes de que su visión del problema es sólo una de las posibles y no tiene por qué ser siempre la más correcta.• La definición de la problemática constituye un sistema de vigilancia central o mecanismo de control que impacta el éxito de todas las fases subsecuentes del análisis de políticas públicas.
Análisis de alternativas	<ul style="list-style-type: none">• La fase de análisis de alternativas es una tarea exclusiva de los actores públicos, la responsabilidad sobre la decisión final y el diseño de la política permanece en manos del gobierno. Aunque recientemente trata de compartirse mediante la participación de la sociedad directamente afectada por la decisión gubernamental.• Ordenar las alternativas de modo que se pueda saber cuál es la adecuada.
Decisión	<ul style="list-style-type: none">• La adopción de una alternativa es el momento en que se tiene en cuenta si técnicamente, políticamente y socialmente la alternativa seleccionada es viable.• Se da solución al problema que la generó.• Si responde a los objetivos y metas trazadas teniendo presente un costo mínimo en su implementación.• Si el impacto de la alternativa seleccionada no trae efectos negativos para el entorno en que fue adoptada.
Implementación	<ul style="list-style-type: none">• En esta fase se tiene en cuenta quién es responsable de la implementación.• Es cuando un ciudadano entra en contacto con la organización pública y es responsable de distribuir los bienes y servicios de una política concreta.• Es importante que los gobiernos tengan presente la participación popular en el proceso de toma de decisiones, así como los instrumentos de política a utilizar.
Evaluación	<ul style="list-style-type: none">• La evaluación es relativamente la última fase del proceso de política pública y puesto en el proceso cíclico constituye la primera revisión del problema que puede dar lugar al diseño de una nueva política o cambios en la existente.• Lo más común en la evaluación es la introducción de variaciones en la política o la adopción de otra.• En esta fase se conoce si el problema que motivó dicha política se solucionó.• La evaluación de una política está determinada por la apreciación de los efectos resultantes de una intervención del gobierno en un campo de la vida social y el entorno físico.• La evaluación proporciona la información viable y válida sobre la actuación de la política, es decir, hasta qué punto se han comprendido las necesidades, valores, y oportunidades a través de la acción pública.

Fuente: Elaboración de Evelyn González Paris a partir de Manuel Tamayo Sáez "El análisis de las políticas públicas. La nueva Administración Pública". Editorial Alianza Universidad. España: 1997.

Gráfica No.2
El ciclo de la política pública²⁰



Fuente: Elaboración propia.

La participación de la sociedad en las políticas

Se habla mucho en estos tiempos de la importancia que tiene la participación social en el ciclo de las políticas públicas. Hay quienes afirman que esto las convierte en legitimadoras del sistema democrático, otros señalan que en sí las políticas se vuelven más democráticas y por lo tanto mucho más eficientes y eficaces.

La participación como tal no se da en una parte exclusiva del ciclo de políticas públicas. Si la misma se da es idealmente transversal a todo el ciclo. El tema de la participación social en el proceso de agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación y evaluación ha

²⁰ Como puede observarse el proceso no es necesariamente lineal.

cochado recientemente un espacio preponderante dentro de las visiones de desarrollo a nivel local.

Hasta hace pocos años, la participación social en la toma de decisiones de los gobiernos tanto en el nivel local, como nacional era mal vista, pues se asociaba con la ideología socialista. Los organismos internacionales que hoy proclaman por una amplia participación social, eran los principales detractores de la misma, abogando por un modelo democrático representativo. Según Bernardo Kliksberg, la situación ha cambiado, dejando de lado el tema de la participación como un logro utópico ligado a preceptos ideológicos, pasando a un plano mucho más concreto y desideologizado; resalta que *“la gente afectada por intervenciones para el desarrollo debe ser incluida en los procesos de decisión”*.²¹

El Sistema de Naciones Unidas (SNU), no ha quedado al margen en cuanto a sus propuestas de una participación social amplia. Alián Cárdenas González al respecto cita:

*“Ya desde años anteriores el Sistema de las Naciones Unidas había integrado la promoción de la participación como un eje de sus programas de cooperación técnica en el campo económico y social. Los informes sobre Desarrollo Humano que viene publicando desde 1990 y que examinan problemas sociales fundamentales del planeta, indican en todos los casos a la participación como una estrategia imprescindible en el abordaje de los mismos.”*²²

Cárdenas afirma que en el caso del SNU, la participación social amplia contempla la incorporación de la población en la discusión, decisión, sostenimiento y control de los proyectos locales, entre otros. Lógicamente la participación social “amplia”, debe de contar con mecanismos que permitan la participación de los grupos minoritarios.

²¹ Bernardo Kliksberg. “Seis tesis no convencionales sobre participación”. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento/18. Secretaría de Promoción Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Argentina: 1999. P. 5.

²² Alián Cárdenas González. “Cultura, participación social y desarrollo local. Una propuesta democrática”. Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas. Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez. Cuba: s.f.

Rayza Portal y Milena Recio, al respecto afirman que participación es *“un proceso activo encaminado a transformar las relaciones de poder y tiene como intención estratégica incrementar y redistribuir oportunidades de los actores sociales de tomar parte en los procesos de toma de decisiones”*.²³ Es decir que la participación social no estará entendida como la presencia física de los actores sociales en el proceso de formulación y validación de las políticas, sino como la capacidad que tienen esos actores sociales de incidir en el gobierno central en el proceso de toma de decisiones.

La participación entonces, idealmente debiese superar un carácter meramente informativo y pasar a un nivel de consulta vinculante, que permita una cogestión de las políticas sociales y un mayor control ciudadano del accionar gubernamental. La participación social no es exclusiva de las organizaciones de la sociedad civil, sino que trasciende estos actores para ampliar su base a organizaciones empresariales, gubernamentales, sectoriales, universidades y centros académicos, entre otros.

Canto ha desarrollado un modelo que permite precisamente analizar la participación en las distintas etapas de la política pública, así como el nivel que la misma alcanza. Para ello construye una matriz en la cual se puede apreciar en qué parte de la política y en qué nivel se da la participación social (Cuadro No.2):

Cuadro No.2
Matriz de las fases de la política pública y el nivel de participación social

²³ Rayza Portal, Milena Recio. “Comunicación y comunidad”. C.H.: E. Félix Valera. s.p.: s.f. P.58.

Niveles de participación	Información	Consulta	Decisión	Delegación	Asociación	Control
	Fases de las Políticas Públicas					
Agenda						
Análisis de las alternativas						
Decisión						
Implementación						
Evaluación						

Fuente: Manuel Canto Chac, “Introducción a la ciencia de políticas públicas” en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto, M. y O. Casto (Coordinadores). MCD, México: 2002. s.p.

El primero de los niveles, la **información** hace referencia al conocimiento de temas como presupuestos, marcos normativos, programas, planes, proyectos de gobierno y como el mismo Canto manifiesta “son la *conditio sine qua non* para hacer posible cualquier tipo de participación”.²⁴

El segundo nivel, la **consulta** se refiere a cuando además de proporcionar información, la autoridad gubernamental consulta a los ciudadanos por medio de reuniones, visitas o entrevistas que sirven para que el gobierno se entere de las propuestas y opinión de la ciudadanía sobre determinados aspectos de la acción pública. Como veremos más adelante, la mayor parte de las iniciativas de ley sobre desarrollo rural no registran un proceso de consulta participativa.

El tercer nivel, la **decisión**, es cuando las consultas no se quedan sólo en emitir una opinión, sino que se ésta se vuelve obligatoria para el que realiza la consulta. Dentro de estas modalidades puede mencionarse al plebiscito y el referéndum, aunque contemporáneamente han surgido los presupuestos participativos como una nueva modalidad.

²⁴ Canto, Op. Cit., s.p.

El cuarto nivel es la **delegación**, ésta se refiere a cuando un gobierno otorga a algunas asociaciones ciudadanas la puesta en práctica de un proyecto o programa relacionado con la atención a problemas públicos. Cabe mencionar que *“habitualmente la delegación se da en la implementación, no en el diseño de políticas y programas”*.²⁵

El quinto nivel se denomina de **asociación**, que es un nivel superior de la delegación y que implica que la iniciativa también puede estar por el lado de las organizaciones de ciudadanos, que contratan con el gobierno la realización de políticas o programas en común, cada quien en el ámbito de sus competencias, participando de las diversas etapas de la política.

El sexto y último nivel se denomina **control** y plantea, como su nombre lo indica, el controlar las acciones de gobierno por parte de las diversas formas de organización ciudadana. Aquí tienen relación el proceso de evaluación, los monitoreos, la auditoría y contraloría social, entre otros. Para el caso de las iniciativas de ley sobre desarrollo rural en Guatemala, la mayor parte de las propuestas quedan en la fase de información y unas pocas tienen un leve acercamiento a la consulta.

La idea general de la matriz es que entre más cuadros se puedan llenar, mayor será la calidad democrática de la política pública, lo que está relacionado con la capacidad de organización de la sociedad y la calidad propositiva de sus iniciativas. A continuación la siguiente gráfica pretende aclarar aún más esta relación (Gráfica No.3):

²⁵ *Ibíd*, s.p.

Gráfica No.3

Relación ciclo de las políticas públicas y niveles de participación social

Ciclo de las políticas públicas	a) Agenda b) Análisis c) Decisión d) Implementación e) Evaluación	Niveles de participación social	a) Información b) Consulta c) Decisión d) Delegación e) Asociación f) Control
---------------------------------	---	---------------------------------	--

Entre mayor se la relación entre estas, mayor será el nivel de participación social en una política pública.

Fuente: Elaboración propia con base en el documento de Manuel Canto Chac, “Introducción a la ciencia de políticas públicas” en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto, M. y O. Casto (Coordinadores). MCD, México: 2002.

Dadas las características del objeto de investigación, la negociación política en el proceso de construcción de una ley de desarrollo rural integral abarcaría la puesta en agenda, el análisis de alternativas e incluso la decisión (recordemos que no tomar una decisión es también una decisión). Los niveles propiamente en los que los distintos actores han participado se irán reflejando a lo largo del análisis, pues dadas las características de la democracia guatemalteca no todos los actores involucrados logran el mismo nivel de participación.

Ya conociendo lo que son las políticas públicas, su ciclo, la importancia de la participación social y las características propias de las políticas abordaremos cómo los enfoques han ido construyendo incluso características distintas sobre el objeto de estudio.

La importancia del enfoque de las políticas públicas

La interacción política dentro de sistemas democráticos trae como resultado la creación de espacios para la discusión de políticas públicas. Estos espacios tienden a ser ocupados por representantes de las organizaciones de la sociedad civil, sector empresarial, instituciones del gobierno central, universidades, centros académicos, gobiernos locales, entre otros.

Sin embargo, debido a cuestiones propias de un sistema democrático representativo, no toda la sociedad se encuentra plenamente representada en una política pública. Por lo regular, los

espacios participativos que propician los gobiernos son apropiados por las élites²⁶ de los grupos o sectores invitados, éstas se convierten en agentes de representación de masas y tomadores de decisiones. Al respecto es interesante el planteamiento de Peter Bachrach en su *Crítica de la teoría elitista de la democracia*, pues a diferencia de Joseph Schumpeter, propone que los ciudadanos no deben inmiscuirse únicamente en la elección de dirigentes, sino que deben ser partícipes de los procesos políticos.

Para comprender de mejor manera la intensidad de la interacción política es necesario remitirse a los estudios de *public policy* quienes según Joan Subirats difieren del pensamiento racional-legal en que la división de poderes es operativa y real. En los estudios de *public policy* las políticas públicas son procesos mucho más complejos en donde de manera directa o indirecta participan distintos actores que conllevan en el mejor de los casos a desarrollar “sistemas pluralistas de representación de intereses”, enmarcados dentro de las teorías de la democracia pluralista.

Todo esto ha conllevado a la existencia de dos corrientes, los *policy analysis*, interesados en el momento normativo-técnico de análisis y diseño de la política desde un enfoque unidisciplinario, y los *public policy*, preocupados sólo por entender los procesos decisorios, como suceden en los hechos, desde una perspectiva multi o interdisciplinaria. El presente trabajo toma esta última corriente para construir el objeto de estudio.

El proceso de la elaboración de las políticas públicas

²⁶ Según Harold Laswell y Abraham Kaplan “*La élite está compuesta por aquellos individuos que, dentro de un grupo, gozan de mayor poder; la semiélite, por los que tienen menos poder que los anteriores; la masa, por los que tienen un mínimo de poder. Y poder es la participación en la toma de decisiones*”. Ver: Harold Laswell y Abraham Kaplan “*Power and Society*”. Yale University. EUA: 1950. P. 201.

Dentro del estudio de la elaboración de políticas públicas han existido dos modelos que han tratado de dar respuesta a preguntas tales como ¿cómo se elaboran las políticas? y ¿cómo deberían de elaborarse las mismas? Para dar respuesta a estas preguntas se desarrollaron los siguientes modelos: a) el modelo racional; y b) el modelo incremental.

El modelo racional de Herbert Simon plantea que existen tres momentos para elaborar las políticas públicas. El primero, consiste en identificar los problemas presentes o posibles mediante la recolección de información y la investigación de manera sistemática. El segundo momento se refiere a definir las alternativas posibles para enfrentar cada uno de estos problemas; y por último tratar de hacer un análisis omnicomprendivo de todas las posibilidades, alternativas y sus consecuencias.

El modelo de Charles E. Lindlbom, parte del hecho de que la elaboración de las políticas tiene como punto de inicio las situaciones existentes anteriormente y que se realizan pequeños cambios o modificaciones de manera incremental. Este autor ha comprendido que los procesos de elaboración de políticas públicas favorecen a los actores mejor organizados y con más recursos de poder, algo que más adelante veremos que ha sucedido con la construcción de una ley de desarrollo rural integral como política pública para abordar la temática.

Políticas públicas y teoría del Estado

No podía dejarse de la mano la forma en que las políticas públicas pretenden ser comprendidas sin pasar por alto su relación con la concepción teórica sobre el Estado. Meny, Thoenig dedican un capítulo por completo en su libro *Las Políticas Públicas* a la importante relación entre políticas públicas y teoría del Estado. La *policy science* se orienta hacia la acción, por lo tanto desgranar la política pública es estar conscientes de que nos enfrentamos a fenómenos complejos en constante dinámica, por lo que importa la relación entre políticas públicas y las diferentes ideologías que han teorizado al Estado, “...todo análisis de política

*se funda, implícitamente o no, en una filosofía, política y se vincula, en consecuencia, a las teorías disponibles en el mercado de pensamiento”.*²⁷

Según estos autores, existen básicamente tres grandes grupos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas:

- “- El primero, centrado en un enfoque **social**, privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.*
- Un segundo grupo de teorías, al contrario, insiste en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos. Según esta óptica, el Estado dispone sólo de una autonomía marginal, ya represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neoweberianas).*
- Finalmente, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir. Neocorporativismo, neoinstitucionalismo, **policy communities** constituyen variantes de una misma preocupación; es decir, el doble rechazo de un racionalismo economicista y de una sociedad que depende de un Estado, a su vez, cautivo de una minoría. Sin embargo, por el hecho mismo de su posición intermedia, encontramos algo más que matices en este grupo de teorías, algunas de las cuales flirtean con el paradigma pluralista, mientras que otras se asemejan, en muchos aspectos, al modelo neomarxista.”*²⁸

Este trabajo se apoya en el enfoque neoinstitucionalista para dar explicación a la problemática vinculada al proceso de negociación política de una ley de desarrollo rural

²⁷ Yves Meny, Jean Claude Thoenig. “Las Políticas Públicas”. Editorial Ariel. España: 1992. P. 45.

²⁸ *Ibíd.* P. 45-46.

integral en Guatemala. A continuación se argumentan los elementos que servirán para el análisis.

Neoinstitucionalismo y el estudio de las políticas públicas

El neoinstitucionalismo es un enfoque politológico caracterizado por retomar la importancia del Estado para moldear el resultado de las políticas. Tiene sus orígenes en el antiguo institucionalismo distinguido por el estudio de la estructura y funcionamiento de las organizaciones públicas y reconoce explícitamente el protagonismo del aparato de Estado durante el proceso de toma de decisiones: *“existe acuerdo en la teoría social en el señalamiento de un resurgimiento de la preocupación por las instituciones en los últimos años. Resurgimiento que desde la frase pionera de March y Olsen (1997) se identifica como neo institucionalismo.”*²⁹

Según autores como Peter Hall, este renovado interés por el estudio de las instituciones atraviesa a la Ciencia Política, la Sociología, la Historia y la Economía, debido principalmente a la incidencia que estas ciencias tienen sobre lo social y lo político.

Con respecto a las políticas públicas Meny y Thoenig señalan que:

*“Su constatación, ampliamente verificada por su diagnóstico de la investigación en Francia, lo era mucho menos para Estados Unidos, pero resultaba premonitoria. La revolución behaviorista la había eliminado de su agenda de investigación y el desarrollo del **policy analysis** no había cambiado nada, a pesar –o a causa- de su obsesión por la eficacia y de la **relevance**: no se plantean cuestiones <<metafísicas>> cuando uno se considera un médico a la cabecera de un enfermo. La reintroducción del Estado en el análisis de las*

²⁹ s.a. “Neoinstitucionalismo”. Trabajo inconcluso. Flacso. México.

*políticas públicas y, más generalmente, en la ciencia política norteamericana, se efectuó bajo la influencia de muchos factores: la acción de algunos pioneros aislados (Nettl, Ashford), la ola de teorías marxistas y neocorporativistas que reflataban el Estado y sus aparatos, las críticas virulentas de la conservadores (**Roll back the State**).”³⁰*

J. P. Nettl, aunque no llegan a sugerir la aplicación de sus análisis para el estudio de las políticas públicas, incita a tomar dicho camino al estudiar las funciones del Estado. Además, otros autores principalmente sociólogos de las organizaciones han puesto en primer plano tres conceptos principales: los actores, los juegos y los sistemas de acción.

Meny y Thoenig, al respecto hacen una interesante referencia sobre los actores:

*“Los actores no son los agentes racionales postulados por la teoría económica. Disponen de una <<racionalidad limitada>>, es decir que sus objetivos no son claros, ni unívocos, ni explícitos. Sus elecciones están cruzadas por múltiples contradicciones y se inspiran en motivaciones cuya principal virtud no es siempre la coherencia. Los objetivos no resultan exclusivamente de elecciones racionales, sino que se descubren **a posteriori**, a través de las decisiones. ...El comportamiento de los actores, en lugar de ser racional en relación con los objetivos, <<es racional, por una parte, en relación con las oportunidades y, a través de éstas, con el contexto que las define; y por otra parte, en relación con el comportamiento de los demás actores>>. ...El individuo no se comporta como si tuviera <<los ojos fijos en objetivos estables y claramente definidos de una vez para siempre>>.”³¹*

³⁰ Meny, Thoenig, Op. Cit., P. 71-72.

³¹ *Ibíd.* P. 74.

El siguiente cuadro trata de presentar los principales rasgos que caracterizan a los actores dentro de un proceso político, como es el caso de la negociación política que rodea a la construcción de una ley de desarrollo rural integral (Cuadro No.3):

Cuadro No.3
Rasgos de los actores

1	Se identifican con valores e ideologías y son portadores de intereses.
2	Se eligen los intereses o los valores en función de apreciaciones subjetivas más o menos reflexivas. En especial los actores muestran, de manera espontánea o pensada, una disposición a evaluar los objetos, los actos y los individuos, los grupos o las colectividades, en términos netos o vagos de ventajas, costos, beneficios.
3	Son incapaces de prever y, por consiguiente, de controlar todas las consecuencias de sus propios actos.

Fuente: Elaboración propia con base en Jean Padiloeu. “*L’Etat au concret*. Paris, PUF: 1982. P. 18.

El cuadro anterior en el punto dos, hace alusión a lo que Michele Crozier y Eleanor Friedberg señalan en su libro *L’acteur et le systeme*, la importancia de las estrategias de los actores, y por lo tanto “*no hay sistemas sociales totalmente reglamentados y controlados*”.³²

Esto es más claramente señalado por Meny y Thoenig: “*cada actor dispone de bazas, de cartas, de incertidumbres que puede tratar de dominar o controlar.*”³³ Los últimos autores señalan que las relaciones de poder se estructurarán según la libertad de acción de los actores y su condicionamiento, con base en los juegos establecidos, para lo cual cada actor asume estrategias individuales o compartidas, pero no de forma unívoca.

Es interesante como autores como Raymond Boudon complementan estas ideas al señalar que esta lógica incluye efectos perversos que son contraintuitivos o lo que él denomina como “efectos de sistema”, donde ninguno de los actores ha buscado obtener un determinado resultado con base en sus acciones, pero por diversas circunstancias que escapan a la voluntad o estrategia de los actores se logran resultados inesperados.³⁴

³² Michel Crozier, Eleanor Friedberg. “*L’acteur et le systeme*”. Le Seuil. Paris: 1977. P. 25.

³³ Meny, Thoenig, Op. Cit., P. 74.

³⁴ Raymond Boudon. “*Effets pervers et ordre social*”. PUF. París: 1977.

Como respuesta a esta incertidumbre racional, Crozier y Friedberg hacen una interesante combinación de análisis estratégico y análisis sistémico: *“El razonamiento estratégico parte del actor para descubrir el sistema, único capaz de explicar por sus condicionamientos las aparentes irracionalidades del comportamiento del actor. El razonamiento sistémico parte del sistema para reencontrar, con el actor, la dimensión contingente, arbitraria y no natural de su orden construido”*.³⁵ Lo político no puede aparecer por lo tanto sin lo social y viceversa. Lo político es la estrategia que tiene un actor en un determinado proceso, mientras que lo social es el entorno en el cual se desarrolla, mismo que va ligado al sistema que puede ubicarse en la estructura específica en que se desarrolla dicho proceso.

Alan Touraine hace una importante salvedad para el análisis al señalar que si nos ubicamos solamente en los actores, ocultaremos la riqueza que nos pueden dar los movimientos sociales y las relaciones de clase, como la dominación de las clases dirigentes.³⁶

Resumiendo estas ideas Meny y Thoenig hacen una interesante reflexión citando a Douglas Ashford *“...En lugar de interrogarse sobre las consecuencias de las estructuras institucionales sobre las políticas, la cuestión es: ¿cómo la formación de una política refleja la distribución del poder, de las funciones y la incidencia de las elecciones en los diferentes niveles de gobierno? (...)”*.³⁷

Esto puede ser más entendible con la siguiente gráfica (Gráfica No.4), donde trata de reflejarse la interacción que tienen las políticas públicas en escenarios complejos donde lo social se mezcla con lo político bajo las características propias de un Estado. Este Estado es producto de un sistema político muy particular que lo determina, más particular aún en democracias insípidas como es el caso de países como Guatemala, lo que requiere una

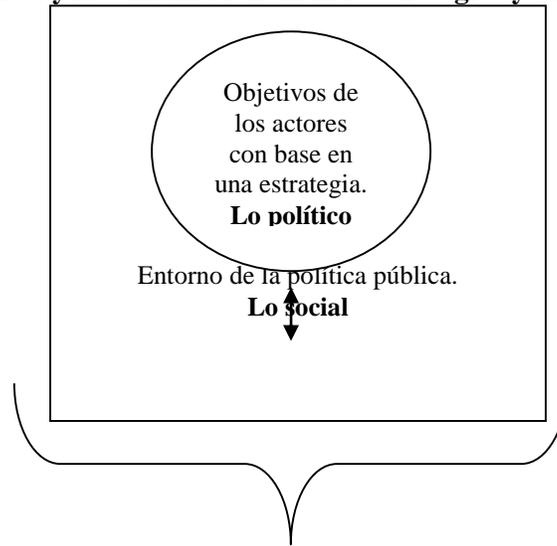
³⁵ Crozier, Friedberg, Op. Cit., P. 198.

³⁶ Alan Touraine. “Un deseo de historia. Autobiografía intelectual”. Editorial Cero. Argentina: 1978.

³⁷ Meny, Thoenig, Op. Cit., P. 76-77.

mezcla de análisis estratégico y análisis sistémico para entender la dinámica que adoptan las políticas por el juego que asumen los actores involucrados.

Gráfica No.4
Políticas públicas y la combinación análisis estratégico y análisis sistémico



Estructura en la que se desarrolla (institución o el propio Estado).

Sistema

Fuente: Elaboración propia con base en Michel Crozier, Eleanor Friedberg. “*L’acteur et le systeme*”. Le Seuil. Paris: 1977.

La política dentro de las políticas

Con base en lo anteriormente expuesto podemos reafirmar que política y políticas públicas tienen una estrecha relación. En inglés el término *politics* hace relación a los aspectos referidos a las relaciones de poder, mientras que *policy* como se vio *in supra*, hace referencia a los programas sectoriales y a las acciones concretas de las instituciones de gobierno resultado de la interacción de las mismas relaciones de poder.

Como precisa Ernesto Stein y Mariano Tommasi, todo el proceso de elaboración de las políticas públicas –agenda, análisis de alternativas, decisión, implementación y evaluación– incluye una variedad de actores, desde el Presidente o Primer Ministro, los partidos políticos,

el Legislativo, hasta los sindicatos y los empresarios desarrollan sus intereses dentro de una compleja arena política. Cada actor con sus propios incentivos para desarrollar la negociación política sobre las políticas.³⁸

Por supuesto que cada escenario tiene sus propias características que distan mucho en tiempo y espacio donde se desarrollan y como veremos Guatemala tiene sus propias particularidades. Sin embargo, muchos técnicos no se han caracterizado precisamente por incluir la relación socio-política:

“Los enfoques estrictamente tecnócratas del diseño de políticas suelen ignorar los pasos críticos del proceso de diseño, negociación, aprobación y aplicación de las políticas, proceso que alberga en su seno el turbulento mundo de la política. El proceso político es inseparable del proceso de formulación de políticas. Ignorar este vínculo entre ambos puede conducir, como en efecto lo ha hecho, a reformas inadecuadas y decepciones.”³⁹

A continuación nos centraremos en la parte que nos interesa de la relación política y políticas públicas, “la negociación política”. Para ello haremos una revisión práctica que permitirá conocer las diferentes formas de abordar la negociación política, tratando de precisar los elementos en nuestro análisis.

La negociación política y las políticas públicas, el ámbito que nos compete

³⁸ Ernesto Stein, Mariano Tommasi. “La política de las políticas públicas”. Ensayo. *Política y Gobierno*. 39 Vol. XIII. No.2 . II Semestre de 2006 . División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México: P. 393-416

³⁹ *Ibíd.* P. 395.

Guy Oliver Faure y Amparo Lasen Diaz, han señalado el giro hacia una interdisciplinariedad en cuanto a la teoría de la negociación.⁴⁰ En una de sus acepciones como verbo intransitivo negociar es: *“Tratar asuntos públicos o privados procurando su mejor logro”*.⁴¹ La negociación es una actividad social que cumple distintas funciones, dentro de las cuales se pueden señalar: el intercambio, la resolución de conflictos, la toma conjunta de decisiones, la regulación de sistemas complejos, entre otros.

Una definición más precisa de negociación podría ser la siguiente:

“proceso mediante el cual dos o más interactúan con el fin de lograr una posición aceptable respecto a sus divergencias. Supone un proceso complejo que pone en juego numerosas variables. Algunas atañen al contexto de interacción y son anteriores a él: personalidad del negociador, características culturales, objetivos a los que se aspira, motivaciones para llegar a obtener un resultado, relaciones de poder existentes. Otras variables aparecen en el marco mismo de la interacción: información disponible, plazos temporales, carácter público o privado de las negociaciones, mandatarios”.⁴²

La negociación como tal cuenta con cinco elementos fundamentales: actores, estructura, estrategias, el proceso y el resultado. Los **actores** son los protagonistas de la interacción, sean estos individuos, grupos, organizaciones o países. Incluso no necesariamente pueden estar presentes en la mesa de negociación, pero desempeñan un papel en el propio proceso.

La **estructura** se entiende como el sistema de fuerzas que influyen en el curso de acción. Algunos elementos al respecto son: el número de involucrados, el poder de cada uno, los

⁴⁰ Guy Olivier Faure, Amparo Lasen Diaz. “Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, No.2. Universidad Nacional Autónoma de México: 1992. P. 233-242.

⁴¹ Definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española. Obtenido el 20 de noviembre de 2009 de: http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=negociación

⁴² Faure, Díaz, Op. Cit., P. 234.

observadores, el número de puntos a negociar, así como las interrelaciones entre estos elementos.

Las **estrategias** hacen referencia a la orientación general dada por el negociador a su acción para lograr los objetivos deseados. Las estrategias pueden influir al actor para cooperar, competir, castigar, entre otros. Las mismas pueden ponerse en acción mediante proposiciones, concesiones, amenazas, rechazos, entre otras posibles y con ello se convierten en tácticas.

El **proceso** hace referencia a la dinámica de la acción y no a los actores. La negociación como tal es una articulación de varios subsistemas dotados de una “relativa racionalidad” propia. Aquí se conjuntan muchas variables empleadas por los actores, rodeadas a su vez del entorno social. Tal y como vimos anteriormente, existen también efectos perversos que son contraintuitivos o lo que Boudon llama “efectos de sistema”, donde ninguno de los actores ha buscado obtener un determinado resultado con base en sus acciones, pero por diversas circunstancias que escapan a la voluntad o estrategia de los actores se logran resultados inesperados. Por esto último es que los **resultados** dependen en gran medida del proceso.

No podemos preguntarnos únicamente ¿por qué se logran determinados resultados?, sino más bien centrarnos en lo que Faure y Diaz denominan la “etapa intermedia”, es decir, la descripción del proceso, “el cómo”. Las políticas públicas tienen amplia relación con la negociación por encontrarse una confrontación de intereses a lo largo de su ciclo, principalmente a través del elemento participativo que implica toda política democrática.

Desde la conformación de la agenda diversos actores intervienen en la política pública, situación que se repite en la discusión y el análisis de alternativas. En cuanto a la toma de decisiones la misma puede darse mediante la representación social en la toma de decisiones o el cabildeo político sobre quienes toman las mismas. Si bien los actores pueden aparecer en la implementación y evaluación –cerrando el ciclo de la política pública-, en nuestro caso

analizaremos el proceso de negociación política desde la agenda, discusión, análisis de alternativas y toma de decisiones.

Las negociaciones tienen básicamente dos grandes orientaciones genéricas de estudio: una abstracta, fundada en modelos; otra de hechos, relacionada con estudio de casos. En el siguiente cuadro (Cuadro No.4) se presentan los principales marcos de análisis:

Cuadro No.4
Marcos de análisis de la negociación

<p>Construcciones racionalizadas</p>	<p>Con soluciones de tipo matemático. Dos enfoques distintos ilustran el procedimiento deductivo: la formulación de modelos económicos y la teoría de juegos.</p> <p><i>La formulación de modelos económicos:</i> La negociación se concibe como un proceso de intercambio de concesiones que permite a las partes, en una situación de monopolio bilateral, instaurar una convergencia que debe conducir al acuerdo. Cada parte concede en función de un cálculo comparativo de los costos asumidos por ella y los que asume la otra parte. El elemento regulador del proceso es la probabilidad subjetiva de obtener una concesión. El hecho de no tener más que una sola variable del proceso –las concesiones-, reducen su capacidad descriptiva y la calidad de la predicción. No logra fijar de antemano lo que está en juego ni las alternativas disponibles, pues los actores cambian estrategias y posturas en el proceso de negociación.</p> <p><i>La teoría de juegos:</i> Se interesa más en las elecciones estratégicas que en el proceso de negociación. Su principal referente es el “dilema del prisionero”. Este enfoque matemático recurre a una serie de postulados destinados a hacerlo operativo: racionalidad de los actores, índole mixta de las estrategias (dependientes de una lógica de cooperación o de una lógica de competición); matriz de remuneración previamente establecida, estable y conocida por ambas partes, y ausencia de comunicación entre los jugadores. Los axiomas sobre los que se ha construido la teoría de juegos limitan considerablemente su alcance. Los elementos propios del contexto y de la situación son reducidos a tales proporciones que los actores pueden</p>	<p>Autores:</p> <p>Zeuthen, Pen, Cross, Coddington y Shakun.</p> <p>Autores: Nash, Harasanyi, Raiffa y Ponnasard.</p>
--------------------------------------	--	---

	<p>experimentar la sensación de actuar sólo en lo irreal. Además, en el modelo presentado, la negociación parece más que como una secuencia de decisiones individuales aisladas y no como un verdadero proceso. La ausencia de comunicación entre actores elimina una variable esencial de la negociación, al igual que omite las motivaciones del actor, la manera como estructura el problema, el sentido que da a su acción, o las metas intangibles que puede perseguir.</p>	
<p>La ordenación de lo real</p>	<p>Lógica inductiva, se esfuerza en obtener, a partir de estudios particulares, conceptos y lógicas más universales. Trabajos históricos, monografías, estudios de casos y observaciones <i>in situ</i> proporcionan el material de base. Difícil de comparar (excepto sus lógicas causales). Se consideran variables externas y de la propia interacción, en el primer caso relaciones de poder, en el segundo caso expectativas de los actores, percepciones, características personales y culturales de los mismos, estructuración del proceso, tácticas utilizadas, valores de equidad transmitidos. Disciplinas que han contribuido: Sociología, Psicología Social, Antropología, Historia, Ciencia Política. Sus posibilidades permanecen potenciales, debido principalmente a la multiplicidad de perspectivas que no han llevado más que a formular teorías parciales. El nivel de conceptualización alcanzado es todavía débil; los enfoques analíticos, insuficientemente estructurados; las conclusiones (sobre todo en lo que se refiere al establecimiento de relaciones causales), ampliamente especulativas y no desprovistas de subjetividad.</p>	<p>Autores: Strauss, Gulliver, Zartman, Talleyrand y Kissinger.</p>
<p>Las fragmentaciones experimentalistas</p>	<p>Enfoque mixto, global por el principio inductivo que aplica; pero al mismo tiempo toma de la construcción de modelos sus dispositivos experimentales y sus intenciones predictivas. La negociación se define como una serie de relaciones entre un criterio, el resultado y un elemento de previsión. Las variables estudiadas pueden referirse tanto a las características conductuales o de personalidad de los negociadores (cooperativo, competitivo, individualista, arriesgado, etcétera) como a los elementos constituyentes del proceso mismo (proposiciones, compromisos, concesiones, amenazas, rechazos, aplazamientos, rupturas, etcétera). Este enfoque conductista se apoya en las regularidades estadísticas observadas para poder formular proposiciones generalizables y con valor predictivo. La mediación, caso particular de la negociación que incluye a un tercero, ha sido también</p>	<p>Autores: Druckman, Rubin y Brown, y Pruitt.</p>

	objeto de trabajos según una óptica experimental, sobre todo en los estudios de Touzard. Presenta los mismos inconvenientes que los de construcción de modelos: carácter artificial de la situación creada en laboratorio, asilamiento irreal del sujeto, resultados fragmentados, difíciles de integrar en un conjunto coherente.	
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en Guy Olivier Faure, Amparo Lasen Díaz. “Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario”. Revista Mexicana de Sociología, Vol. 54, No.2. Universidad Nacional Autónoma de México: 1992. P. 233-242.

Debido a la debilidad que arroja la teoría de la negociación en sus diversos marcos de análisis se ha decidido construir uno propio que pueda permitir explicar la lógica del proceso de negociación política del fenómeno estudiado. Si bien Faure y Díaz abogan desde hace ya varios años por la necesidad de un modelo interdisciplinario, en la cual surja una teoría global que logre una mezcla de los marcos de análisis presentados anteriormente, nuestra propuesta trata de precisar aún más el estudio del proceso de negociación, al definir una construcción operativa original en la que se mezclan elementos del neoinstitucionalismo económico y del neoinstitucionalismo de la Ciencia Política para estudiar un proceso de negociación de una política pública particular, en un contexto específico. Éste bien podría ubicarse según la anterior clasificación en un la categoría de “**la ordenación de lo real**”, pues se considerarán relaciones de poder y características propias de los actores, así como las tácticas de los actores que estructuran el proceso. No se espera que no sea sujeto a críticas, ni mucho menos se pretende elaborar una propuesta acabada, pero puede ser un interesante punto de partida para comprender la complejidad que rodea a los procesos de negociación de las políticas públicas.

Las propuestas de Mancur Olson

Existen varios elementos interesantes a considerar en una negociación política que pueden ser tomados de Olson en su libro *Poder y prosperidad*.⁴³ Para empezar, un elemento

⁴³ Mancur Olson. “Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas.” Siglo Veintiuno de España Editores: 2001.

importante que arroja este autor es referente a la necesidad de contar con un poder coercitivo en una negociación grande, este poder coercitivo se refiere ni más ni menos que al gobierno, quien deberá imponerse para garantizar las reglas del juego. Charles Cadwell, en el preámbulo del citado libro menciona que:

*“mientras los contratos ejecutables y los sistemas de propiedad pueden darse en grupos pequeños o en mercados aislados, los mercados complejos que el crecimiento necesita no pueden desarrollarse sin un gobierno. Sin las limitaciones impuestas por las instituciones políticas de la democracia es más difícil desarrollar sistemas de propiedad o de cumplimiento de los contratos que sean creíbles”.*⁴⁴

En el caso de Guatemala habrá que analizar si ese poder coercitivo, entiéndase el Gobierno de Guatemala, tiene la capacidad de garantizar la negociación y de obligar a las partes involucradas a cumplir los posibles acuerdos en materia de desarrollo rural. Para ello cita Olson, deberá de convertirse en un *“Gobierno potenciador del mercado”*, siendo lo suficientemente poderoso para establecer y proteger la propiedad privada y la ejecución de los contratos, pero limitado de modo tal que con sus actividades no pueda privar a los individuos de esos derechos.

Sin embargo, la negociación como tal se enfrentará a una serie de juego de intereses por parte de los actores, donde es imprescindible considerar la correcta comprensión de las élites, tanto dentro como fuera del gobierno. En ese juego de intereses pueden ocurrir momentos específicos que facilitan lo que Leszek Balcerowicz denomina como *“momentos para las políticas extraordinarias”*,⁴⁵ en los cuales existen coincidencias de los actores para impulsar determinadas temáticas.

⁴⁴ *Ibíd.* P. ix.

⁴⁵ Leszek Balcerowicz. *“Socialism, Capitalism, Transformation”*. Central European University Press: 1995. P. 160-163.

Autores como Jonathan Rauch, afirman que no es posible lograr cambios o impulsar reformas cuando los actores no dimensionan la temática como una crisis. Precisa que los ejemplos de reforma sin crisis son contados.⁴⁶ Esto se debe principalmente a que los grupos o actores que están negociando tienen un interés especial, que no son intereses inclusivos (de beneficio general), lo que dificulta establecer políticas más alineadas con el interés colectivo.

Olson en su libro *Diseconomies of Scale and Development*, señala que uno de los grandes desafíos de las sociedades pobres no es la falta de recursos (como puede ser el caso de Guatemala y su política de desarrollo rural), sino más bien su dificultad para organizar actividades a gran escala, en particular acciones de gobierno.⁴⁷ Por su parte, los grupos de presión y los cárteles que proliferan en las sociedades democráticas terminan privando a éstas de su dinamismo.⁴⁸

Para tener claro un proceso de negociación se debe tomar en cuenta a quienes ostentan el poder y cómo lo obtuvieron, debido a que la influencia decisiva de las súper cúpulas económicas puede sustituir la capacidad de acción del gobierno en el sistema electoral y el sistema de partidos,⁴⁹ y por lo tanto, alterar los pesos en una negociación política que por lo regular tiende a terminar en el Organismo Legislativo, lo que hace recordar la capacidad de veto que tienen algunos actores en determinados sistemas.⁵⁰ Empero, puede ser que las súper cúpulas tienen más garantías sin una ley que con una ley, o bien, les puede ser suficiente el marco normativo complementario.

Una ley como es el caso del presente estudio, no necesariamente puede ser ubicada como una transacción mutuamente ventajosa. El premio Nobel Gary Becker ha señalado que aquellos programas gubernamentales que sean ineficientes han de estar en desventaja política:

⁴⁶ Jonathan Rauch. “Demosclerosis”. Random House. Nueva York: 1994.

⁴⁷ Mancur Olson. “*Diseconomies of Scale and Development, Essays in Honor of Peter Bauer*”, Cato Journal 7 (1), primavera-verano. s.p. s.f.: P. 77-97.

⁴⁸ Mancur Olson. “Auge y decadencia de las naciones”. Editorial Ariel. Barcelona: 1986.

⁴⁹ Joseph Schumpeter. “Capitalismo Socialismo y Democracia”. Ediciones Folio. Barcelona: 1986.

⁵⁰ Al respecto es conveniente revisar: George Tsbellsi “*Veto Players. How Political Institutions work*”. Russel Sage Foundation. EUA: 2002.

*“el exceso de cargas que generan significa que habrá más pérdidas –y menos ganancias para los ganadores- y que esas pérdidas serán tenidas en cuenta en la negociación política. Con redistribuciones más eficientes que generen menos pérdida improductiva habrá mayores ingresos reales que compartir tras la conclusión de acuerdos políticos.(...) Algunos grupos pueden tener más poder político que otros, lo que afectará la distribución de la renta en una medida que se acercará al óptimo de eficiencia de Pareto. Así pues, se da, al menos aproximadamente, una redistribución eficiente”.*⁵¹

Uno de los conceptos más importantes de la obra de Olson para el presente trabajo es el de “costes de transacción”.⁵² Douglas North hace una definición probablemente un poco más precisa al referirse a “costos de negociación del intercambio”:⁵³

“Los costos de información son la clave de los costos de la negociación, que se componen de los costos de medir los atributos valiosos de lo que está intercambiando y los costos de proteger y de hacer cumplir compulsivamente

⁵¹ Olson, Op. Cit., 2001. P. 68-69.

⁵² Concepto original de Ronald H. Coase. Ver *“The Nature of the Firm”*, de 1937.

⁵³ *“Carl J. Dahlman reagrupa los costes de transacción en tres categorías:*

- 1. **Costos de investigación e información:** son los costos incurridos en determinar si el bien necesitado está disponible en el mercado, quién tiene el menor precio, etc. Incluyen la prospección, comparación de la relación calidad/precio de las diferentes prestaciones propuestas, estudio de mercado, etc.*
- 2. **Costos de negociación y de decisión:** son los costos necesarios para llegar a un acuerdo aceptable con la otra parte de la transacción, como la redacción de un contrato apropiado, por ejemplo. En la teoría de juegos este es analizado por ejemplo en el juego del gallina.*
- 3. **Costos de vigilancia y de ejecución:** son los costos necesarios para asegurar que la otra parte mantenga los términos del contrato y tomar acciones apropiadas (a menudo, a través del sistema legal) si no se logra este cometido. Involucran el control de calidad de la prestación, la verificación de la entrega, etc.”*

Ver: Carl J. Dahlman. *“The Problem of Externality”*, *Journal of Law and Economics*. Vol. 21. No.2. EUA: 1979. P. 141–162. Obtenido el 21 de noviembre de 2009 de:

http://es.wikipedia.org/wiki/Coste_de_transacci%C3%B3n#cite_note-2

*los acuerdos. Estas mediciones y esta compulsión tienen costos que son fuentes de instituciones sociales, políticas y económicas”.*⁵⁴

Esto significa que estos costos, no dependen solamente de la tecnología, sino también de las instituciones existentes. Por lo tanto, la negociación mutuamente ventajosa en el seno del sistema político, tiende a generar políticas públicas socialmente eficientes. Al abrir las puertas del intercambio voluntario y el enfoque de los costes de transacción o de negociación se apunta a lograr políticas gubernamentales pareto-eficientes.

Por eso es de interés también analizar ¿qué costes de transacción o de negociación serían lo bastante elevados para mantener el *status quo* de la ruralidad en Guatemala? Esto podría explicar por qué las distintas propuestas de **“ley de desarrollo rural integral en Guatemala”** no se han materializado en un marco normativo específico que oriente el desarrollo del país más rural de América Latina.⁵⁵

Cabe mencionar también que no todas las transacciones o “negociaciones” son necesariamente voluntarias:

“Cuando un individuo tiene mucho más poder que otro, quizá sirva mejor a sus intereses si amenaza con usar –o emplear- la fuerza que si recurre al intercambio voluntario: podría obtener gratis lo que en caso contrario le resulta costoso. En palabras de Thomas Schelling: <<El poder de hacer daño –de destruir cosas que alguien atesora, infligir dolor y congoja- es una especie de poder de negociación, no fácil de usar pero usado a menudo.>>”

⁵⁴ Douglas North. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. Fondo de Cultura Económica. México: 2006. P. 43.

⁵⁵ Ver capítulo II de la presente tesis.

Esto es lo que Jack Hirshleifer denomina “un lado oscuro de la fuerza”,⁵⁶ donde el interés racional que hace que el intercambio voluntario sea ventajoso para todos y que en sistemas de libre mercado pueda servir a los intereses de la sociedad, pueda conducir a que quienes ostentan el poder sometan al resto mediante medidas coercitivas; recordemos que quien ostenta el poder real no necesariamente tiene que ser el mismo que ostenta el poder formal. Avinash Dixit afirma, que cuando el coste de transacción o negociación se combina con la valoración del papel preeminente del poder coercitivo puede conducir a conclusiones útiles sobre la política y el gobierno.⁵⁷

El poder puede residir en otros entes que no necesariamente sean los gobiernos.⁵⁸ Esto significa que quien debe ostentar esa capacidad coercitiva (gobierno), pueda discriminar esa capacidad ante determinados actores en un proceso de negociación. Si este es el caso, los actores más débiles en dicho proceso buscarán que en la negociación se requiera un poder impositivo que pueda lograr imponer el acuerdo a los actores poderosos, incluso pagando costos de negociación mayores que el resto de actores.

En el caso guatemalteco, podríamos afirmar que mediante una ley de desarrollo rural integral se podría regular el modelo relativamente anárquico que se vive en la actualidad. Aparentemente toda la sociedad saldría ganando de la generación de un contrato social y su adhesión a este, lo que cabría preguntarse si la exigencia que plantea con respecto al desarrollo rural el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz es mutuamente ventajoso.

Olson afirma que: *“la teoría grupal o pluralismo analítico, que en tiempos dominó la ciencia política, intentaba explicar la política partiendo de la premisa de que los grupos*

⁵⁶ Jack Hirshleifer. *“The Dark Side the Force”*, discurso del Presidente de los EUA a la *Western Economic Association. Economic Inquiry* 32. EUA: enero de 1994. P. 1-10.

⁵⁷ Avinash Dixit *“The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politicis Perspective”*, *Munich Lectures in Economics*. MIT Press, Cambridge. Londres: s.f. P. xvii, 192.

⁵⁸ Esto podría hacer incluso pensar en conceptos como el de autonomía relativa de Nicos Pòulantzas. Al respecto ver: Nicos Pòulantzas *“Estado, poder y socialismo”*.

*tendían a actuar en beneficio de sus intereses comunes”.*⁵⁹ Sin embargo, la lógica de la acción colectiva, ha demostrado que la idea de que los grupos tienden a actuar en función de sus propios intereses es errónea.⁶⁰

Retomando la capacidad coercitiva, Olson afirma que muchos individuos ganan más como gorriones *“free riders”*, que cooperando, pues reduce al máximo sus costes de transacción; como amenaza un actor que no esté gorroneando podría amenazar con no dar nada a menos que alguien pague el porcentaje apropiado. Olson argumenta que esta estrategia puede suceder en grupos pequeños, pero no en grupos grandes:

*“En todo grupo grande la única amenaza disponible aparte de la coerción –la de la no provisión- fracasará casi con seguridad por dos razones. En primer lugar, un grupo grande de proveedores pierde muchas veces más por la no provisión que cada objetivo de su táctica negociadora. En segundo lugar, también pierde mucho más que lo que podría obtener, a lo largo del mismo período de tiempo, a través de las contribuciones del que elude su obligación.”*⁶¹

Aparentemente no hay problema para lograr la participación en una negociación cuando las partes implicadas en una transacción puedan obtener un resultado mutuamente ventajoso, o bien logren fingir su disposición a negociar a sabiendas que lo que harán es tratar de establecer su interés concreto, sin importar el resto de demandas de los otros actores. Es decir que se está dispuesto a negociar para obtener beneficio privado, porque de lo contrario a no negociar el actor puede quedarse sin nada, mientras que cuando el beneficio es público tenderá a ubicarse como un “gorrón” para evitar pagar el coste de transacción o negociación.

Lo anterior permite pensar en la existencia de grupos y subgrupos para negociar, que se denominan dentro de los estudios de políticas públicas como *policy-networks*, que pueden

⁵⁹ Olson, Op. Cit., 2001. P. 85.

⁶⁰ Mancur Olson. “La lógica de la acción colectiva”. *Harvard University Press. Cambridge: 1965.*

⁶¹ Olson, Op. Cit., 2001. P. 95.

traducirse como redes centradas en políticas sectoriales. Este concepto designa las interacciones entre instituciones públicas y actores privados que compartiendo un interés común sobre una determinada temática, moldean el proceso de elaboración de una política pública.⁶²

También como vimos dentro de los marcos de análisis de la negociación, específicamente en las construcciones racionalizadas, es importante el número de actores involucrados y sus escalas de poder, pues habrá coaliciones o subgrupos capaces de ofrecer una perspectiva de mayores beneficios para un actor. Incluso como precisa Olson, hay “*juegos sin núcleos*”,⁶³ como le denominan los teóricos del juego cooperativo, donde hay “*situaciones en las que algunos individuos salen mejor librados perteneciendo a un subgrupo que a una coalición de la totalidad, incluso aunque una coalición de todos consiga el máximo de beneficios*”.⁶⁴

Olson afirma que cuando existen problemas de la acción colectiva en grupos grandes, el comportamiento individual racional implicará que los individuos intenten excluirse de las negociaciones coaseianas,⁶⁵ incluso cuando los costes de transacción son cero.⁶⁶ Coase era consciente de que la negociación podía llevar tiempo o resultar costosa por “los costos de transacción”.

Por ello se hace necesario incluir el concepto de “incentivos selectivos”, que puede permitir en grupos grandes abordar la acción colectiva mediante un incentivo selectivo que al contrario del bien colectivo afecta a los actores dependiendo si contribuyen o no a la

⁶² Molina, Op. Cit., P. 95.

⁶³ Mancur Olson. “*The Coase Theorem and Transactions Costs: Is This the Most Efficient of All Possible Worlds*”. Trabajo inconcluso. P. 102.

⁶⁴ Olson, Op. Cit., 2001. P. 102.

⁶⁵ El teorema de Coase dice que suponiendo que hay un rancho junto a una explotación agrícola y que las vacas del ganadero pisotean el ganado del granjero, el ganadero no tiene un incentivo para tomar en consideración las pérdidas que su ganado ocasiona a la producción agrícola del granjero. Coase explicaba que si los costes del daño infligido por las vacas del ganadero a las cosechas del granjero superaran los costes totales de mantenerlas alejadas, las vacas tenderían a permanecer fuera de los campos. El granjero pagaría por mantener alejadas a las vacas si mantiene un margen óptimo de ganancia, lo que implica un incentivo para negociar algo socialmente eficiente.

⁶⁶ Loc. Cit.

provisión de un beneficio común: *“un incentivo selectivo puede ser negativo o positivo; puede, por ejemplo, ser una pérdida o un castigo impuesto sólo a quienes no contribuyen a aportar el bien colectivo”*.⁶⁷

Este conjunto de ideas puede completarse con el siguiente párrafo que permitirá recapitular todo lo anteriormente descrito:

*“los pequeños grupos o los grupos con un incentivo selectivo que en principio podría negociarse, pueden no ser capaces de organizarse hasta que surjan circunstancias favorables. Cada parte pretende cargar con el mínimo posible de los costes y, a la hora de la negociación tiene un incentivo para bloquear ésta, a veces durante un tiempo indefinidamente largo(...). En grupos más grandes, cuando la acción colectiva sólo puede alcanzarse a través de incentivos selectivos, hay que superar dificultades aún mayores. Los objetivos selectivos positivos sólo pueden encontrarse, si se encuentra, tras grandes esfuerzos.”*⁶⁸

Conclusiones sobre las políticas públicas y la negociación política

Para concluir este capítulo que es el marco teórico que orienta el presente estudio se citan las siguientes conclusiones:

- a) La legitimidad es la suma de lo legal y lo aceptado por la población. Es importante porque le da sostenibilidad a una política pública, mediante su aceptación y participación.

⁶⁷ *Ibíd.* P. 103.

⁶⁸ *Ibíd.* P. 116.

- b) La política pública está vinculada a acciones orientadas a una meta o propósito en vez de conductas al azar. Obedecen a un plan, no a una ocurrencia de momento de un funcionario. Esto será cualquier cosa menos política pública.
- c) Las políticas públicas consisten en cursos o patrones de acción llevados a cabo sobre un período de tiempo por oficiales gubernamentales en lugar de decisiones aisladas y separadas. La política pública incluye además de una decisión mayor sobre un asunto (hacer o no hacer, escoger entre educación o salud, entre agua o electricidad) una serie de decisiones “menores”, que tienen el propósito de lograr la implementación de la política.
- d) Las políticas públicas emergen en respuesta a demandas políticas, a reclamos de acción o inacción sobre algún asunto por parte de la sociedad hacia el gobierno.
- e) La política pública involucra lo que los gobiernos realmente hacen, no lo que tienen intención de hacer o lo que dicen que van a hacer.
- f) La política pública puede ser positiva o negativa. Puede involucrar alguna forma de acción gubernamental abierta para tratar con un problema que demanda acción, o puede involucrar una decisión de no hacer nada en un asunto en el que se buscó la participación gubernamental. La inacción se vuelve política pública cuando va seguida de oficiales o funcionarios que se niegan a actuar sobre algún problema.
- g) La política pública está basada en la ley y es autoritaria en el sentido de ser legalmente obligatoria, carácter que las políticas producidas por las empresas y organizaciones privadas no tienen. Además, fueron aprobadas por autoridad competente.
- h) No hay negociación política sin intereses colectivos, pero sobre todo no hay negociación política sin intereses particulares por parte de los actores involucrados.

La clave de los actores gira en legitimar sus propios intereses en “problemas públicos”, ya sea para mejorar sus ventajas o disminuir pérdidas.

- i) Los resultados de una negociación política pueden catalogarse como inciertos, esto a pesar de que existan actores en mejor posición que otros para negociar o cuenten con poder de veto. Las negociaciones de las políticas públicas giran en dos ámbitos, el social y el político, dicha relación hace que los resultados muchas veces sean inesperados, pues situaciones de contexto pueden influir sobre resultados temporales o definitivos.

- j) Cualquier resultado de política pública tenderá a la generación de resultados subóptimos, es casi imposible satisfacer en todas sus demandas a los actores involucrados, por lo que la temática abordada en este estudio parte con un punto toral: no hay negociación política donde se busca posicionar el 100% de las demandas, eso se llama imposición, por lo que la negociación política implica una relación gana-gana, donde los diferentes actores involucrados comprendan que para ganar hay que ceder en ciertos aspectos, mismos que si generan ciertas garantías no pueden ser vistos como pérdidas.

CAPÍTULO II

CARACTERIZACIÓN AGRARIA Y DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA

Este capítulo pretende describir cuál es la situación agraria de Guatemala y su relación con el desarrollo rural por medio de la presentación de datos e información relevante sobre la tenencia de la tierra, las características de la producción y el uso de la tierra, la producción agrícola y su relación con la economía, describir la relación pobreza y ruralidad, una breve reseña histórica de los orígenes de la problemática agraria, su relación con el conflicto armado interno y el logro de un Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, producto de la Firma de los Acuerdos de Paz, así como los mecanismos de incidencia que este permite para mejorar la condición del área rural mediante un giro en las políticas públicas destinadas al campo.

La tenencia de la tierra en Guatemala

La mayor parte de los guatemaltecos que viven en el área rural del país se dedican a la agricultura, pese a ser un país con condiciones más propicias para la producción forestal. Según estimaciones de la Cámara del Agro, 45% del territorio nacional es de vocación forestal, 25% de vocación agrícola, quedando para otros usos 30% restante. La tierra con vocación agrícola equivale a 2,600,000 hectáreas⁶⁹ de un total de territorio de poco más de 108,889 kilómetros cuadrados.⁷⁰

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), señala que 57% de los hogares y 61% de la población guatemalteca se ubica en el área rural.⁷¹ Además, representan tres cuartas partes de los hogares en situación de pobreza y pobreza extrema. Según esta

⁶⁹ Se ha citado la medición en hectáreas por ser así citada en el documento *in infra*. Como referencia dicho dato asciende a 26,000 kilómetros cuadrados.

⁷⁰ Flacso. “La tierra en Guatemala: Un problema, dos visiones”. Revista Diálogo No. 22, Nueva época, Año III. Guatemala: 22 de febrero de 2003. P. 5.

⁷¹ PNUD. “Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud”. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala: 2002.

institución, el sector agropecuario representa cerca de 40% de los empleos con una cuarta parte de la economía nacional.⁷²

En Guatemala la relación entre población rural y uso de la tierra ha cobrado modificaciones durante las últimas tres décadas. En lo que respecta al área de pastos, bosque secundario, áreas de barbechos, y agricultura migratoria la tasa se elevó de 46.8% a 55.4% entre finales de los años setenta y principios del siglo XX.⁷³

La principal explicación de dicho fenómeno podría ser la reducción de bosques primarios por la tala y el uso del suelo en ganadería extensiva, aperturándose tierras en el norte del país, principalmente en el departamento de El Petén para este fin.

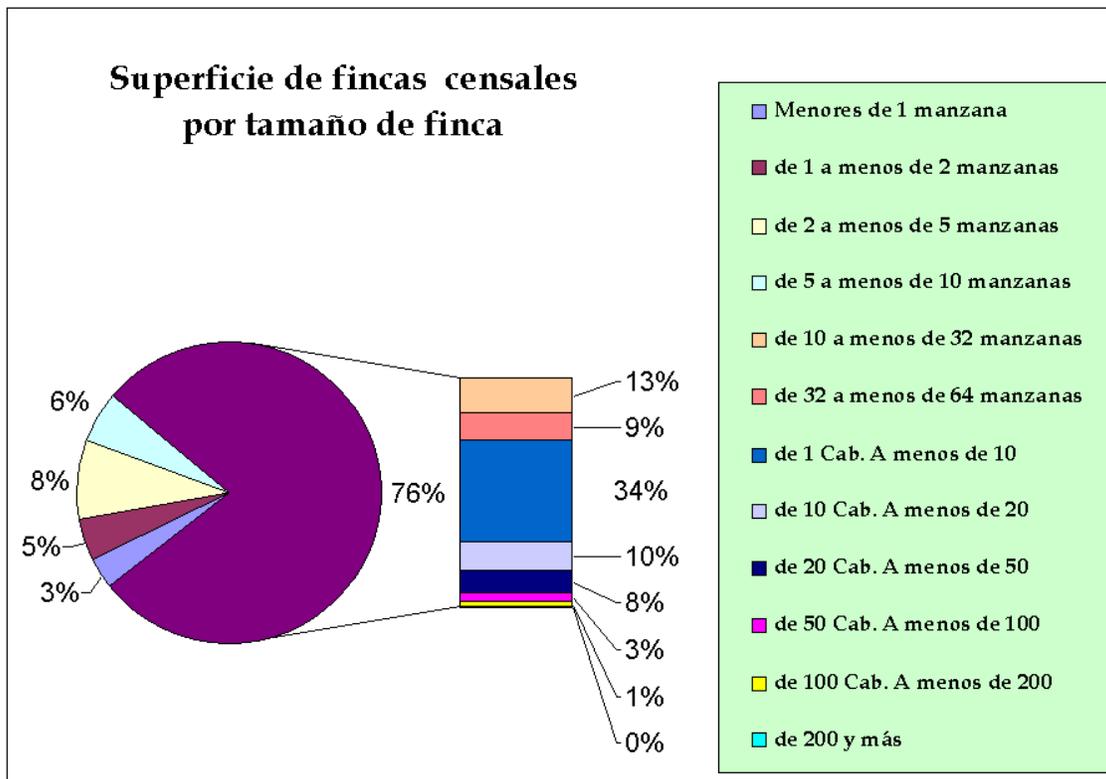
En lo que respecta a extensión de las propiedades el último Censo Nacional Agropecuario, correspondiente al año 2003 señala que 24% de las fincas censadas van de 1 a 10 manzanas de extensión, mientras que 76% de las fincas son mayores a 10 manzanas. Esto significa que la mayor parte de fincas en Guatemala son grandes extensiones de tierra, una sola finca puede tener incluso más de 200 caballerías, lo que demuestra una alta concentración de la tierra en un solo posible productor, sea este individual o jurídico (Gráfica No.5).⁷⁴

Gráfica No.5

⁷² La fuente principal de datos de dicho estudio es la Encovi del año 2000, junto con otras informaciones, tales como las del Censo Agropecuario de 1979, el Censo de Población de 1995 y otras encuestas disponibles del INE.

⁷³ Ídem.

⁷⁴ La legislación guatemalteca contempla que pueden establecerse relaciones de propiedad de carácter individual o colectivo, para lo cual al productor colectivo suele denominársele jurídico tomando en la mayoría de los casos la figura de una sociedad anónima. Ver Código Civil de Guatemala.



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA⁷⁵, 2004.

Cabe señalar que las cifras de este censo elaborado por el Instituto Nacional de Estadística (INE), reflejan que de 1950 al año 2003, el tamaño promedio de fincas censales por año censal en relación manzanas/finca, ha disminuido de 15.24 a 6.40, lo cual puede reflejar una disminución de 1/3 en relación con la concentración de la tierra de hace poco más de 50 años, lo que no significa que la misma haya mejorado sustancialmente, si tomamos en cuenta el crecimiento demográfico que indica que la población es cinco veces mayor.⁷⁶

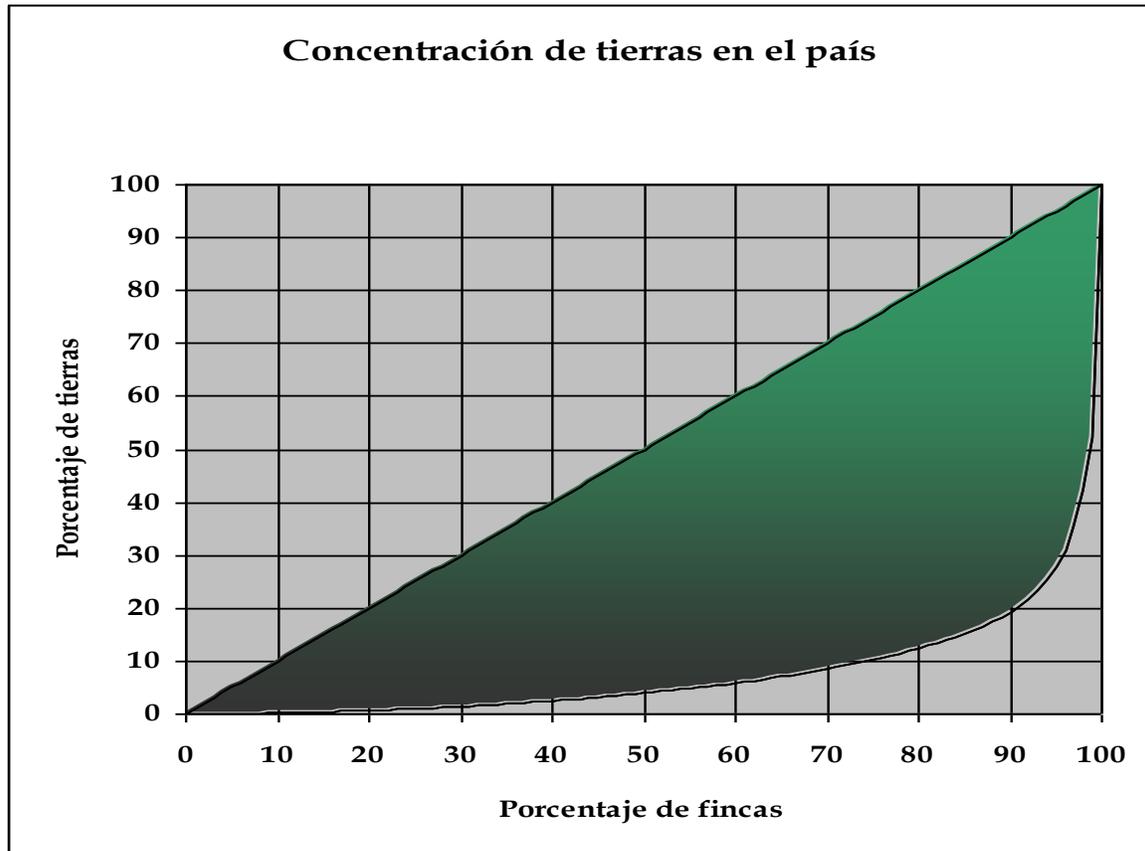
La siguiente gráfica presenta el coeficiente del índice de Gini con respecto a la concentración de la tierra en Guatemala, la misma refleja que asciende a 0.84 y sabiendo que entre más

⁷⁵ Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación.

⁷⁶ En el año de 1950 la población ascendía a 2 millones 790 mil personas, mientras que actualmente la población guatemalteca es de 14 millones 655 mil 189 personas. Ver los censos poblacionales del INE: <http://www.ine.gob.gt/>

cercano a 1, la concentración es mayor, se puede ver que el tema de la propiedad y su alta concentración no ha variado significativamente (Gráfica No.6):

Gráfica No.6



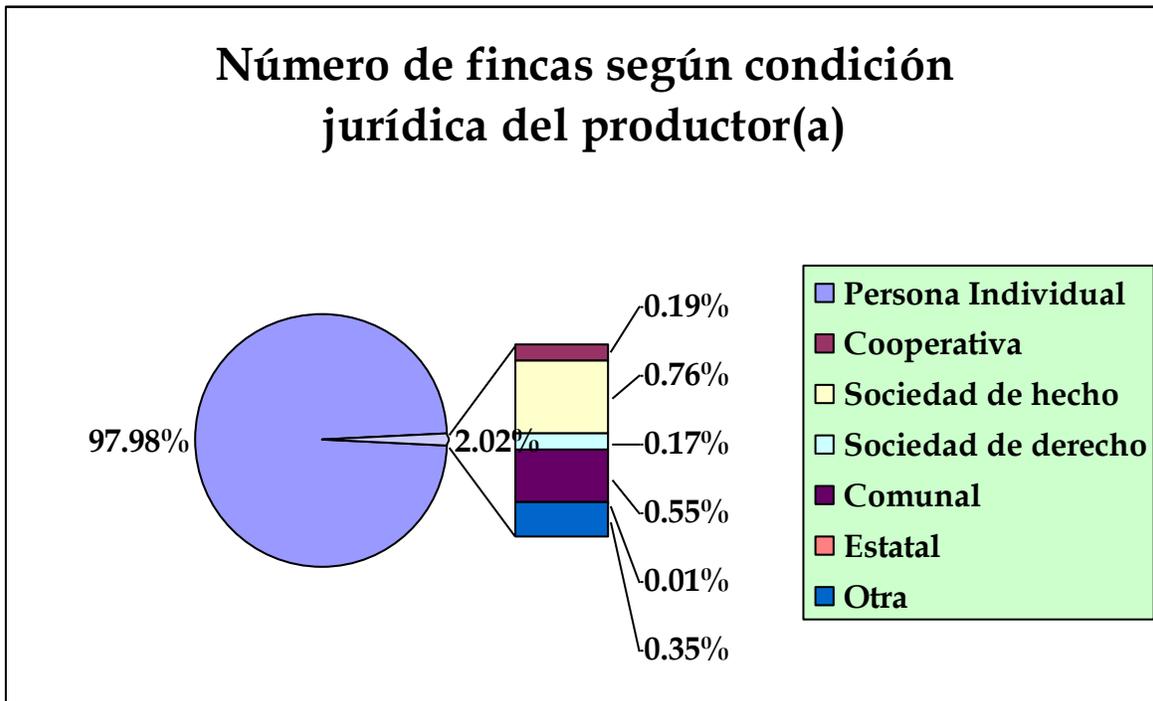
Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

Los datos del INE evidencian que 87% de las fincas en el país son menores a las 10 manzanas. Mientras que el resto van de más de 10 manzanas a más de 200 caballerías, lo cual refleja que sólo dos guatemaltecos de cada diez tienen una elevada capacidad productiva de carácter agrícola o forestal, mientras que el resto son insípidos productores para el mercado.

Esta relación se puede explicar de mejor forma en la siguiente gráfica (Gráfica No.7), donde se observa que la mayor parte de productores en el país son de carácter individual, lo que amerita decir que la propiedad colectiva no es significativa, pues de nada servirá asociarse

entre un número elevado de pequeños propietarios si no incapaces de competir contra propietarios individuales que concentran la producción agrícola mediante grandes extensiones de tierra:

Gráfica No.7



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

Esto en cuanto a lo que respecta al carácter productivo, pero también existen fincas en propiedad que no tienen de forma directa como finalidad únicamente la producción, sino también se pueden encontrar bajo situaciones especiales tales como, tierras ociosas, ocupaciones campesinas (el sector agroempresarial habla de invasiones de tierra no de ocupaciones), propiedades que son dadas bajo modo de arrendamiento, en colonato, entre otros modos que la legislación permite. La siguiente gráfica presenta los datos porcentuales de la tierra de acuerdo al número de fincas censales por formas simples de tenencia (Gráfica No.8):

Gráfica No.8



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

Asimismo, existen formas mixtas de tenencia de la tierra, es decir que no toda la propiedad en Guatemala tiene necesariamente un carácter puro. El INE afirma que 85.57% de la tenencia de la tierra combina la propiedad y el arrendamiento, 3.85% la propiedad y el usufructo, 2% la propiedad y el colonato, 0.89% la propiedad y la ocupación, y 7.69% otras formas mixtas.

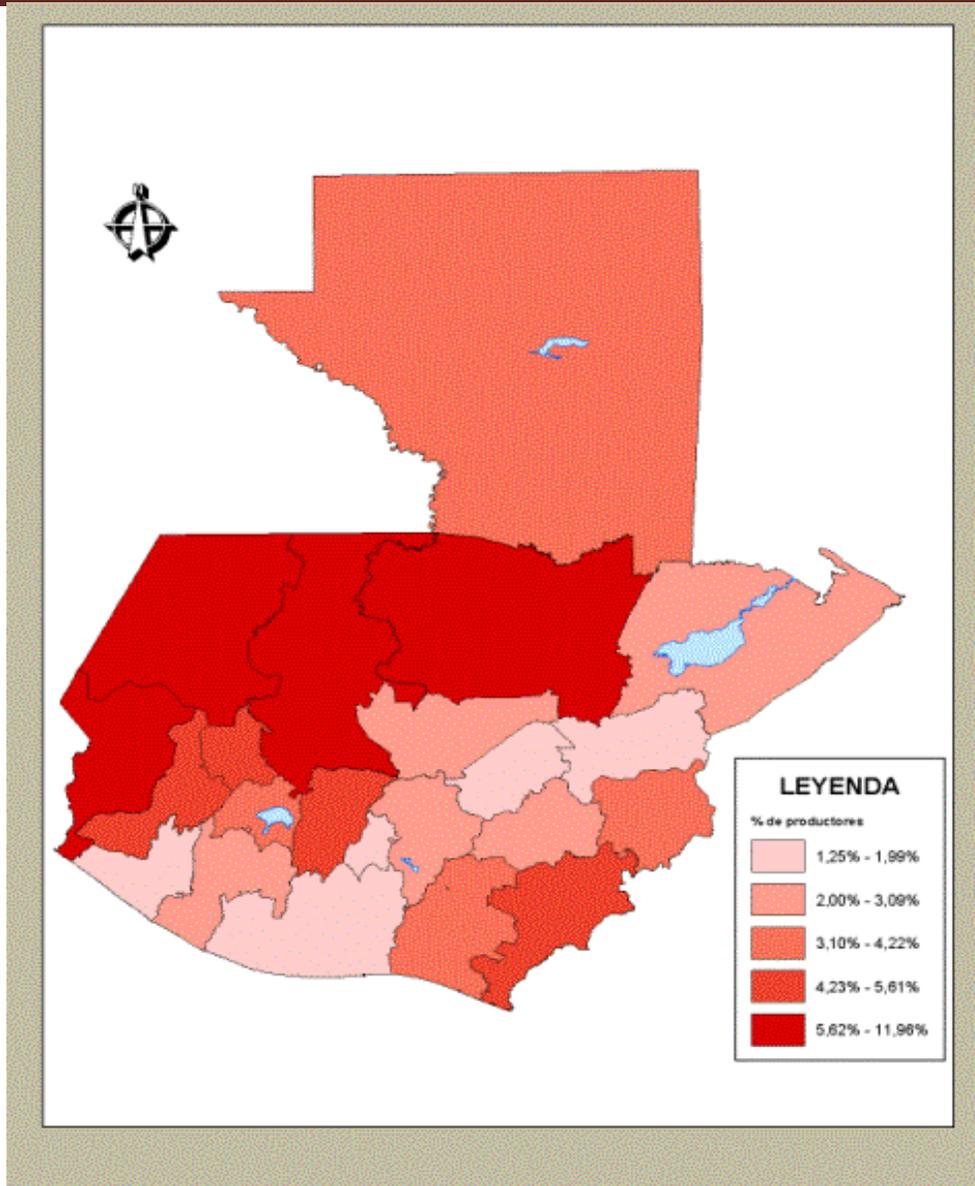
Características de la producción y el uso de la tierra

Como ya se ha visto en Guatemala la población rural del país continúa vinculada a la actividad agrícola principalmente a través del empleo agrícola, el arrendamiento de la tierra y la pequeña producción.

Datos oficiales indican que la mayor parte de productores, entre 5.65% y 11.96%, se encuentran en departamentos como San Marcos, Huehuetenango, El Quiché y Alta Verapaz,

coincidiendo como se verá *infra* con municipios de una alta densidad de población indígena (Mapa No.1). Las cifras oficiales no revelan las características de los productores, tales como su capacidad productiva y su incidencia real entre la economía para determinar el tipo de productores al cual se está refiriendo. Esto puede indicar que coincide con departamentos en los que su población produce para autoconsumo en propiedades pequeñas.

Mapa No.1
Productores por departamento



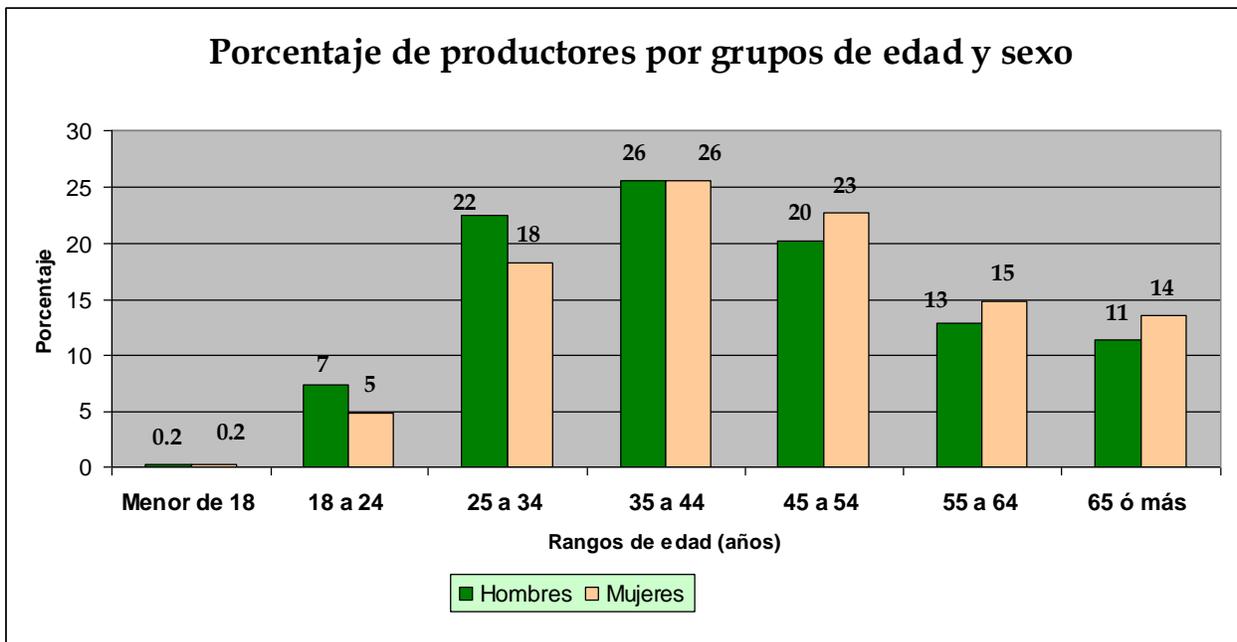
Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

Departamentos como Jutiapa, Chimaltenango, Quetzaltenango y Totonicapán, estos últimos tres también con alta población indígena, registran entre 4.23% y 5.61% de la población. Es interesante que los departamentos que menor porcentaje de productores presentan sean precisamente dos de los que más rica tierra poseen para la producción y que son utilizados principalmente para el cultivo del azúcar como Escuintla y Retalhuleu, éste último incluso en su momento tuvo una fuerte producción algodonera; pero a su vez, dos de los más pobres en el recurso tierra por ser de condiciones áridas tales como el departamento de El Progreso

y Chiquimula. En este último incluso se han registrado hambrunas, principalmente en municipios como Camotán y Jocotán.

La mayor parte de productores agrícolas en Guatemala son mujeres, teniendo picos más altos a partir de los 35 años con respecto a la población masculina. El trabajo infantil⁷⁷ como porcentaje de productores es similar para hombres y mujeres. A continuación se desagregan los datos por deciles (Gráfica No.9):

Gráfica No.9

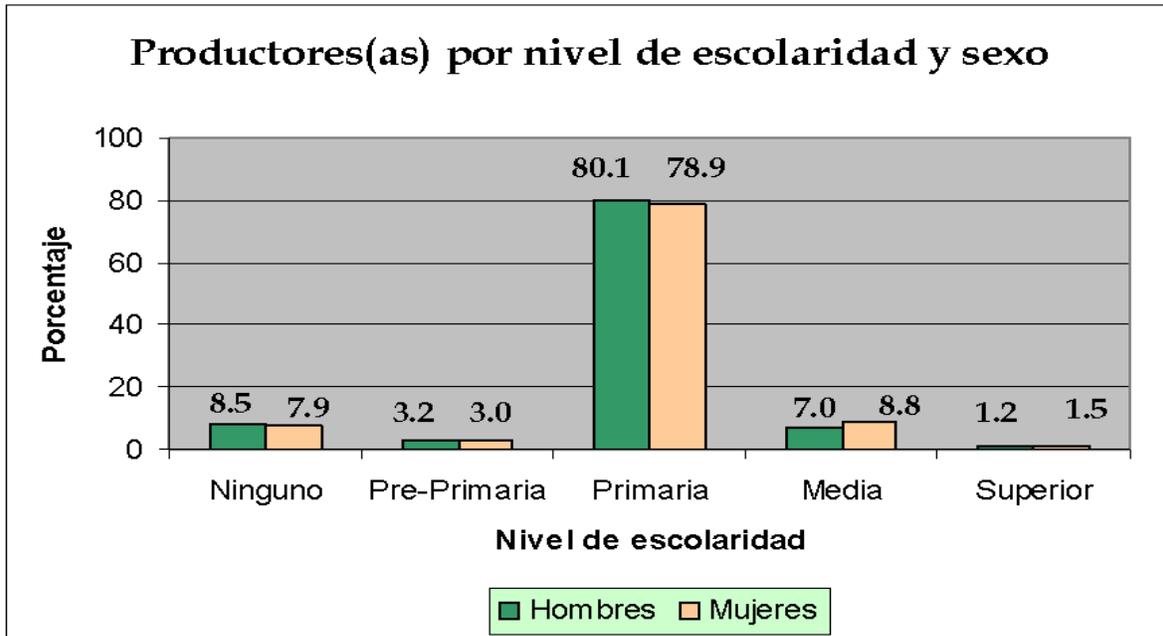


Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

De estos productores la mayor parte de analfabetos son mujeres, quienes registran una tasa de analfabetismo de 60.06% contra 43.29% de los varones. Esto podría explicarse con las tasas de los niveles de escolaridad de los productores (Gráfica No.10). La gran mayoría tiene acceso únicamente a la educación primaria como colofón a su educación, lo que demuestra la precaria situación educativa del campo.

⁷⁷ Entendiendo para el caso como productor infantil al menor de 18 años, según el estatus de mayoría de edad en Guatemala.

Gráfica No.10

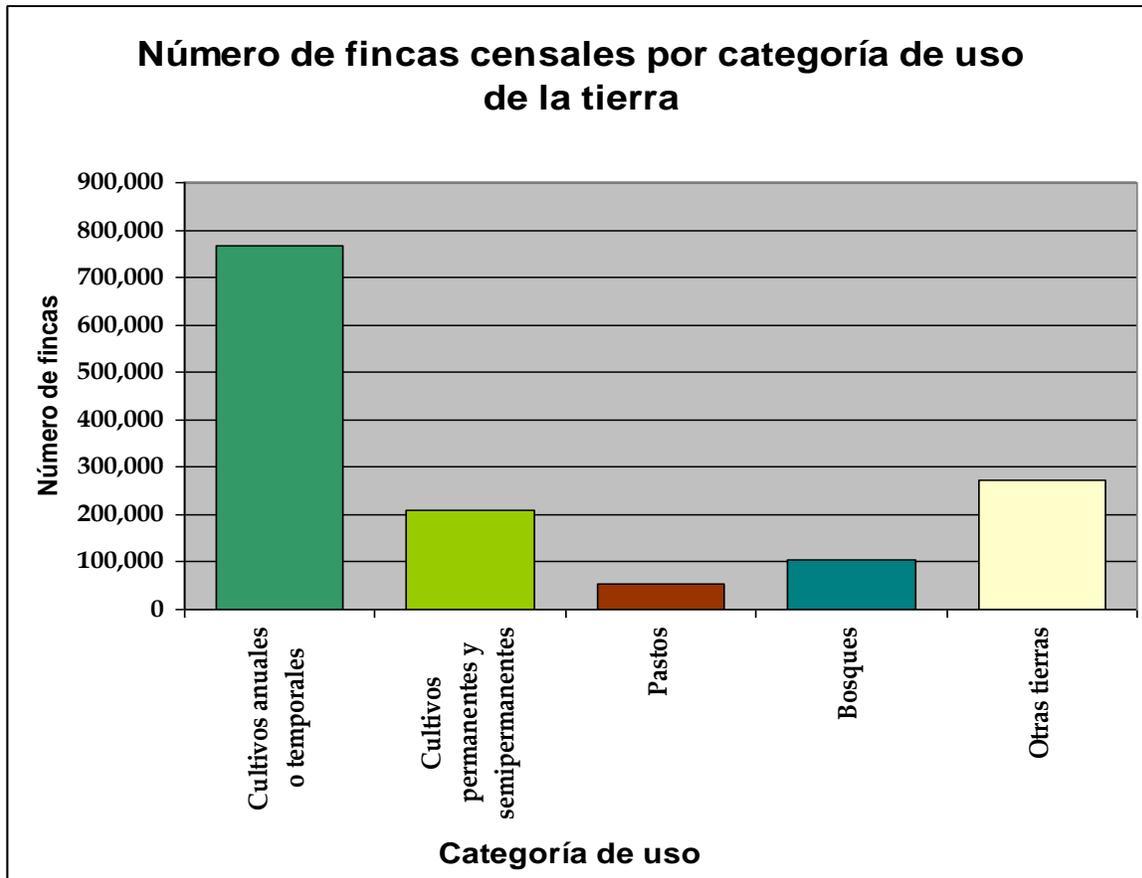


Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

Es importante mencionar que para 78.6% de estos productores la actividad agrícola es su única ocupación, lo que genera estrechamente una relación de dependencia con el campo. Sobre el 21.4% restante, aunque las dependencias oficiales no generan porcentajes, por medio de la inferencia gráfica de sus datos se ubica que sobresalen los trabajadores no calificados, operarios y artesanos, trabajadores calificados agropecuarios y pesqueros, yendo de mayor a menor número.

La categoría de la ocupación adicional de los productores indica que 54.27% es empleado privado, 13.41% es empleado público, 11.10% trabaja por cuenta propia sin tener un local en propiedad, 10.76% sí cuenta con su propio local, 8.81% trabaja con un familiar de forma no remunerada y 1.65% es patrono, lo que indica que los grandes terratenientes son los menos. En cuanto al uso de la tierra cerca de 55% de las fincas censadas en Guatemala se dedican a cultivos anuales o temporales, cerca de 14% a cultivos permanentes y semipermanentes, 4% son pastos, 7% bosques y el resto son catalogadas como otras tierras (Gráfica No.11).

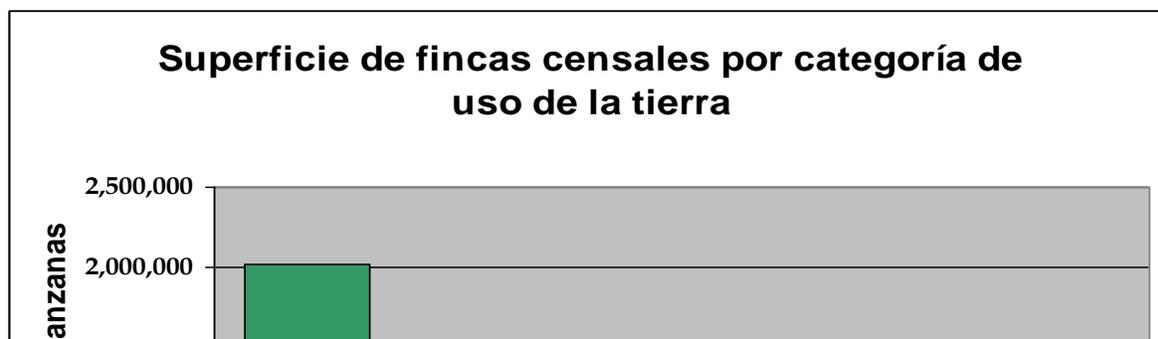
Gráfica No.11



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

La mayor parte del territorio guatemalteco en cuanto a superficie se dedica a cultivos anuales o temporales, luego se ubican los pastos, los cultivos permanentes o semipermanentes, los bosques y las otras tierras por su uso (Gráfica No.12).

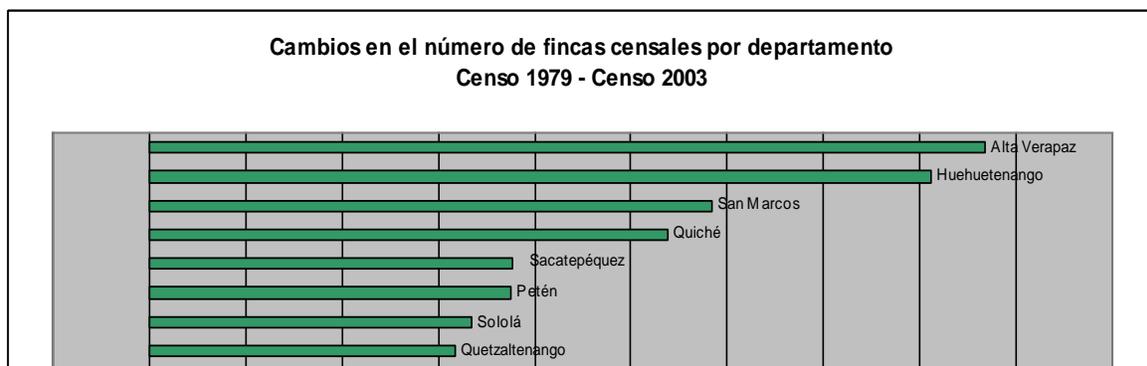
Gráfica No.12



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

Es interesante observar cómo ha variado el número de fincas censales por departamento en los últimos años. De 1973 a 2003 se registran cambios de incremento en departamentos como Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, El Quiché y Sacatepéquez, mientras que los departamentos con la tierra más rica han tenido un registro negativo, como el caso de Escuintla y Retalhuleu (Gráfica No.13).

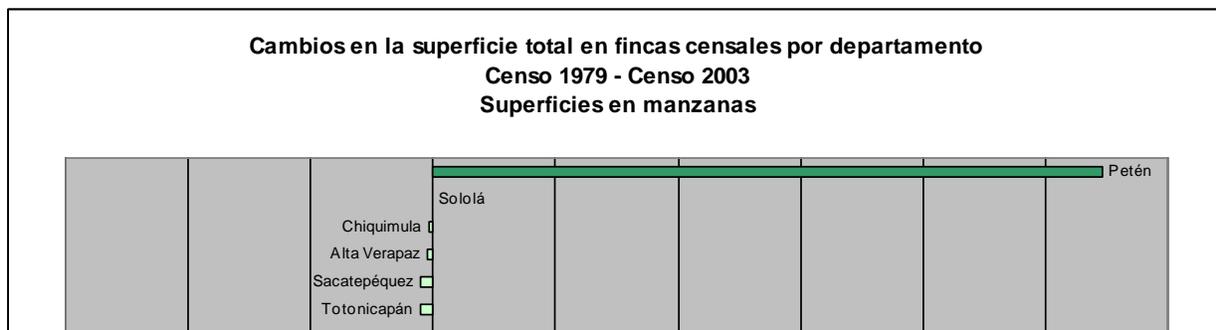
Gráfica No.13



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

En el caso de la superficie total en dichas fincas, todos los departamentos excepto El Petén y Sololá sufrieron decrecimiento (Gráfica No.14). Esto se puede explicar por el crecimiento poblacional y la vocación forestal y ganadera que tiene la tierra en el departamento de El Petén, no surge una explicación precisa para el caso de Sololá. Sin embargo, absolutamente todos los departamentos que componen el territorio guatemalteco han experimentado cambio en el tamaño promedio, tal y como se observa (Gráfica No.15):

Gráfica No.14



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

Gráfica No.15

**Cambios en el tamaño promedio de fincas censales, por departamento
Censo 1979 - Censo 2003
Manzanas por finca**



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004.

La producción agrícola y la economía

Según cifras del Banco de Guatemala, dentro de la balanza comercial, la exportación de café, azúcar, banano y cardamomo representó para el año 2008 el 29% de las exportaciones, teniéndose un leve incremento con respecto al 25% registrada la década pasada. Esto significa que en buena parte la economía guatemalteca sigue dependiendo de los cultivos tradicionales (Tabla No.1).

Cabe mencionar que las personas complementan este tipo de actividades económicas con la comercialización propiamente de sus productos, ya sea como pequeños comerciantes o bien a través de organizaciones cooperativas.

Tabla No.1

Balanza Comercial⁷⁸
Exportaciones FOB
(Territorio Aduanero + Zonas Francas)
Años 1980-2008
-Millones de US dólares-

Año	Total	Café	Azúcar	Banano	Cardamomo	Centroamérica	Otros
1980	1,519.80	463.90	69.30	44.70	55.60	440.80	445.50
1981	1,291.30	325.30	85.20	55.60	34.30	378.90	412.00
1982	1,170.40	374.60	43.70	71.30	44.20	337.30	299.20
1983	1,091.70	308.80	95.30	53.50	59.40	320.90	253.60
1984	1,132.20	360.60	71.30	54.90	100.30	291.40	253.70
1985	1,059.70	451.50	46.50	70.90	60.70	207.80	222.30
1986	1,043.80	502.30	51.70	73.40	47.70	185.00	183.60
1987	977.90	354.50	51.30	74.60	45.10	230.60	221.70
1988	1,073.40	386.90	78.00	76.40	37.60	236.40	258.10
1989	1,126.10	380.00	92.10	87.10	27.50	248.90	290.50
1990	1,211.50	316.00	152.90	86.20	34.40	288.20	333.70
1991	1,230.00	280.80	141.10	80.10	37.80	324.00	366.20
1992	1,283.60	252.90	136.50	110.90	32.80	395.40	355.10
1993	1,363.20	276.40	155.80	102.20	39.40	417.80	371.60
1994	1,550.20	346.00	172.40	119.50	42.20	475.00	295.10
1995	1,990.80	278.60	245.40	145.60	40.70	565.40	415.10
1996	2,056.30	472.60	220.40	162.20	39.40	578.00	583.70
1997	2,390.60	620.40	258.40	161.60	37.90	683.40	628.90
1998	2,562.70	584.50	310.60	177.90	36.60	748.50	704.60
1999	2,493.60	587.90	188.10	143.10	56.40	789.90	728.20
2000	2,711.20	572.30	179.60	187.80	79.40	815.30	876.80
2001	2,463.60	300.80	259.50	193.00	96.10	1,059.60	554.60
2002	2,473.20	269.00	208.20	233.00	93.10	1,007.50	662.40
2003	2,631.80	294.50	189.20	230.60	78.90	1,089.40	749.20
2004	2,928.40	327.90	188.00	228.20	73.80	1,248.10	862.40
2005	3,377.60	464.00	236.60	236.20	70.40	1,404.10	966.30
2006	3,715.50	463.60	298.60	215.50	83.40	1,577.60	1,076.80
2007 p/	4,520.00	577.30	358.10	298.80	137.10	1,875.40	1,273.30
2008 p/	5,379.50	646.30	378.10	317.70	208.00	2,221.00	1,608.40

p/ Cifras preliminares

Fuente: Banco de Guatemala. Ver: <http://www.banguat.gob.gt/>

⁷⁸ Debido a que el formato de la presentación de informes por parte de las nuevas autoridades del Banco de Guatemala ha variado no es posible contar con los datos totales de 2007 y 2008, así como los datos de 2009 y 2010 preliminares, por lo que se presenta la tabla de esta forma para no alterar su significado.

Si bien recientemente el país se ha caracterizado por la diversificación de sus cultivos agroexportadores en sustitución de los cultivos denominados como tradicionales, en cifras reales de la balanza comercial aún no son representativos. El café tuvo una fuerte caída a inicios del siglo XXI debido a una sobreproducción mundial, lo que hizo que bajaran enormemente sus precios, aunque recientemente ha venido al alza.⁷⁹

El único cultivo tradicional que mantiene un ritmo de fuerte crecimiento es el azúcar. Según la Asociación de Productores de Azúcar de Guatemala, este país es el principal productor de azúcar de Centroamérica, produciendo más de la mitad del azúcar de la región, incluso ya ahora abasteciendo el sureste de México.⁸⁰ La producción de caña de azúcar de Guatemala subió un 20.8% en la zafra 2006-2007 respecto a la cosecha previa, pero la producción total de azúcar subió sólo 12% al caer el rendimiento de 225 libras de azúcar por tonelada de caña a 219 libras.

Según el informe *The World Fact Book*, de la Agencia de Inteligencia de los Estados Unidos, la producción de granos básicos como el maíz, el frijol, el arroz y el trigo⁸¹ no se ha incrementado cualitativamente con respecto a la tasa de crecimiento del país que es de 2.3%.⁸² Esto podría explicar el que recientemente se han registrado crisis alimentarias por la escasa capacidad productiva de estos en el país. La característica del monocultivo ha sido la que ha afectado principalmente la producción de granos básicos en Guatemala.

En términos de empleo, según datos del INE, la agroexportación tradicional genera 25% del total de puestos de trabajo del sector agropecuario. Pero se demanda fuerza de trabajo que

⁷⁹ La Organización Internacional del Café (OIC) reportó en mayo de este año que la oferta y la demanda del grano en el mercado mundial se encuentra en un “equilibrio frágil”. Al respecto se puede consultar el artículo: <http://www.laprensa.com.ni/archivo/2009/mayo/07/noticias/economia/325923.shtml>

⁸⁰ Ver: http://www.prensalibre.com/economia/Guatemala-ofrece-azucar-Mexico_0_223177696.html

⁸¹ Para profundizar en las estadísticas de granos básicos en Guatemala se puede consultar la página web del *International Plant Nutrition Institute* [http://www.ppi-ppic.org/ppiweb/mexnca.nsf/\\$webindex/201B374A9AD8AC3306256AE9005C64BE?opendocument&navigator=estadisticas](http://www.ppi-ppic.org/ppiweb/mexnca.nsf/$webindex/201B374A9AD8AC3306256AE9005C64BE?opendocument&navigator=estadisticas)

⁸² Obtenido el 2 de agosto de 2009 de <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/GT.html>

no requiere calificación, de modo que los salarios tienden a ser bajos, sin seguridad social y cada vez más el trabajador agrícola tiene una condición de temporal lo que le hace vulnerable en relación con los derechos laborales.⁸³

El empresariado guatemalteco cafetalero por ejemplo promueve hoy una liberación del empleo agropecuario, que consiste en la no contratación permanente del personal (que de por sí ya es temporal para la cosecha), el pago por productividad y la ausencia de seguridad social y beneficios que otorga el Código de Trabajo por relación de dependencia. Esto evidentemente empeoraría la situación de miseria y explotación, pues el trabajador no tendría garantías. Dadas las características del modelo agroexportador, cerca del 37% de la población económicamente activa es no calificada y solamente 1% está considerada como profesional.⁸⁴

Es relevante en lo rural la disminución del empleo agrícola y el aumento de la ocupación diversificada, la informalidad y la inserción en diferentes mercados de trabajo temporales en actividades como el comercio, la artesanía y los servicios, que en total representa 25% del empleo, sin que estas tampoco tengan un impulso para su crecimiento y se logren perfilar como nuevos ejes de desarrollo para el área rural.⁸⁵

Dentro de estas estrategias de supervivencia se encuentra también la migración, una estacional que se caracteriza por la movilización de población del occidente hacia la costa y boca-costa y cada vez más hacia el sur de México,⁸⁶ para la recolección de cosechas de agroexportación.⁸⁷ Asimismo, la migración definitiva interna y externa hacia la Ciudad

⁸³ Recientemente el Presidente Álvaro Colom decidió homologar por decreto el salario mínimo para trabajadores agrícolas y no agrícolas a Q52.00 diarios (unos US\$6,93). Esto significó un incremento del 10.73% con respecto al salario anterior. La decisión fue tomada luego de no encontrar acuerdo entre las partes involucradas mediante una comisión tripartita (gobierno, empresarios y trabajadores) para fijar el monto del incremento, el cual es revisado cada año y se nivela con la inflación..

⁸⁴ Datos del Banco de Guatemala. Consultar en su página web: <http://www.banguat.gob.gt/>

⁸⁵ Obtenido el 4 de agosto de 2009 de: <http://www.prensalibre.com.gt/pl/2007/abril/29/169537.html>

⁸⁶ Estimaciones no oficiales hablan de que ~~estarían viajando~~ cerca de 500 mil campesinos a trabajar en el campo mexicano. Ver: <http://www.prensalibre.com/pl/2005/enero/16/105613.html>

⁸⁷ Unos 35,000 braceros guatemaltecos, adultos y niños, ingresan al año para laborar en Chiapas, pese al maltrato, explotación laboral y retención de salario que sufren por parte de finqueros. De acuerdo con la

Capital y Estados Unidos de América (EUA). Si bien el hecho es evidente, no se cuenta con un sistema estadístico confiable que genere información al respecto.⁸⁸

La producción agrícola en Guatemala cuenta con un modelo que ha incorporado poco valor agregado y escasa reinversión. Ha persistido fundamentalmente la exportación de materias primas sin avanzar sustantivamente, excepto algunas ramas, en procesos de agroindustrialización.

Pobreza y ruralidad

Uno de los mayores problemas que presenta el área rural de Guatemala es precisamente su elevado nivel de pobreza y desigualdad. Si bien existe una elevada concentración de la tierra el fenómeno de la pobreza es multidimensional, se combina exclusión, marginación, inequidad, ausencia de inversión social y productiva, discriminación por etnia y género, entre muchas otras causas. Mientras en las áreas urbanas 5% de la población se ubicaba en el estrato de pobreza extrema, en el campo 31% de los pobladores se ubica en esa categoría, lo que genera una relación de 3-1.

directora del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova (CDHFMC), Fermina Rodríguez, los abusos contra jornaleros agrícolas continúan registrándose sin que éstos se denuncien, debido a que los afectados desconocen sus derechos laborales. Pese a las constantes violaciones a los derechos humanos, familias enteras cruzan a México para trabajar en las más de 400 fincas cafetaleras, de fruta y ranchos ganaderos de la región de Soconusco y Costa. La mayoría provienen de comunidades indígenas de los departamentos de San Marcos, Quetzaltenango, Retalhuleu, Suchitepéquez y Huehuetenango, y en menor número de Escuintla, Santa Rosa y Totonicapán. Ver: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/472215.html>

⁸⁸ No obstante que no se cuenta con cifras exactas, diversos factores analizados han permitido estimar que a lo largo de los últimos 34 años son más de 1,600,000 de personas los que han dejado Guatemala. La mayor concentración de ciudadanos se encuentra en los EUA, y en segundo lugar, en México; 1,500,000 de guatemaltecos, es la cifra preliminar que de alguna manera se registra y reportan las diferentes asociaciones de guatemaltecos en los EUA. Esta cifra es mayor a la indicada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que señala que de acuerdo a las remesas enviadas por guatemaltecos, podría desprenderse que hay 1,000,000 de guatemaltecos en territorio estadounidense. Por otro lado, datos oficiales del censo efectuado por el Gobierno de los EUA en el año 2000, refieren que en ese país viven 372,908 guatemaltecos. En el caso de México, se estima que hay 76,000 guatemaltecos y se presume que llegaron a ese país principalmente en la década de los 80. Sin embargo, estas estimaciones no incluyen en la mayoría de los casos a los migrantes ilegales. Guatemala no cuenta con cifras de migraciones internas. Ver el portal de migración: http://www.unidosporguate.gob.gt/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=69

Según el INE, la pobreza por área y región en Guatemala puede ser dividida de la siguiente forma (Tabla No.2):

**Tabla No.2
Pobreza en cifras absolutas**

Área y región	Población total	Niveles de pobreza			
		Todos los pobres	Pobres extremos	Pobres no extremos	No pobres
Total nacional	12,987,829	6,625,892	19,766,605	4,649,287	6,361,937
Área					
Urbana	6,250,578	1,875,871	332,349	1,543,522	4,374,707
Rural	6,737,251	4,750,021	1,644,256	3,105,765	1,987,230
Región Político-Administrativa					
Metropolitana	2,975,417	486,405	13,408	472,997	2,489,012
Norte	1,160,201	893,936	449,927	444,009	266,265
Nooriente	1,073,481	571,616	214,464	357,152	501,865
Suroriente	1,038,463	565,438	144,508	420,930	473,025
Central	1,408,462	668,737	146,525	522,212	739,725
Suroccidente	3,134,418	1,861,213	528,963	1,332,250	1,273,205
Noroccidente	1,755,588	1,326,575	414,530	912,045	429,013
El Petén	441,799	251,971	64,279	187,692	189,828

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2006.

Esto nos indica que 72% de la población pobre se encuentra en el área rural, y que 83% de los pobres extremos también se encuentran viviendo en la ruralidad del país, si tomamos en cuenta que 52% de la población nacional es rural hablamos de una paupérrima situación vivida por los guatemaltecos especialmente en el campo. Estas cifras nos indican que ocho de cada diez habitantes en el área rural son pobres.

Es contradictorio a su vez, que la mayor parte de la población pobre se encuentre ubicada en el suroccidente, donde se encuentran las tierras más ricas por los minerales que enriquecen la calidad de la tierra en la costa del país. En términos absolutos el primer lugar en pobres lo obtiene el occidente del país, al sumar suroccidente y noroccidente, lo que arroja que 48% de

la población pobre coincide con el espacio geográfico donde se concentra la mayor parte de población indígena.

La ausencia de seguridad alimentaria⁸⁹ es probablemente el factor que más pese para la población pobre del área rural. Aunque históricamente son sociedades agrícolas, su ausencia de capacidades para el cultivo es evidente. El autoconsumo no es suficiente para saldar las necesidades de cada unas de las familias del área rural, debido principalmente a carencias de recursos para la producción (donde la tierra sigue siendo un factor primordial), carencia de créditos para la inversión y ausencia para mitigar los efectos climáticos que destruyen cultivos.

La falta de seguridad alimentaria en una población campesina se refleja en datos como la desnutrición. La mayoría de la población guatemalteca tiene algún grado de desnutrición, pero es fundamentalmente en las áreas con predominio indígena donde se presentan los mayores niveles, lo cual hace un vínculo entre pobres, indígenas y ruralidad. El Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH) reveló en 2006 que los grupos étnicos más afectados son el Tektiteko (85.71%); Ixil (82.53%); Chortí (79.52%); Chuj (75.97%) y Mam (74.46%).⁹⁰

Breve reseña de los orígenes de la problemática agraria en Guatemala

Para iniciar esta breve reseña parto de una interesante afirmación del académico guatemalteco Gustavo Palma Murga, quien plantea que:

⁸⁹ Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), por sus siglas en inglés, existe seguridad alimentaria “*cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico, social y económico a los alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfagan sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida sana y activa*”. Ver: http://es.wikipedia.org/wiki/Seguridad_alimentaria

⁹⁰ Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos. “Aún tenemos hambre”. s.e. Guatemala. 2006.

“...la sociedad guatemalteca ha sido construida, desde el punto de vista de su proceso histórico, a partir de dos grandes “nudos gordianos”⁹¹, ambos anclados a la tierra. 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, la indígena.”⁹²

El sistema latifundista de Guatemala tiene raíces en la conquista española, cuando la tierra fue expropiada a los pueblos indígenas y dada como recompensa a los nuevos colonizadores, por lo que tal y como lo señala Sandoval Villeda *“las características actuales de la estructura agraria guatemalteca son un producto histórico”*.⁹³

Las formas técnicas y culturales impuestas por los conquistadores desde 1524 se impusieron en el nuevo territorio. Anteriormente a la conquista y colonización española, las etnias que vivían en territorio guatemalteco como los Maya-Quichés tenían un sistema comunitario del uso de la tierra.⁹⁴

⁹¹ Las comillas corresponden al autor de tal afirmación.

⁹² Gustavo Palma Murga. “La problemática agraria en Guatemala: algunos apuntes históricos para su comprensión”. Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica. Boletín No.39. Guatemala: Diciembre 2007.

⁹³ Leopoldo Sandoval Villeda. “El problema agrario guatemalteco: Evolución y opciones”. s.e. s.p. s.f. P. 9.

⁹⁴ Loc. Cit.

Palma Murga afirma que la conquista tuvo en un primer momento una iniciativa de carácter “empresarial”⁹⁵, pues se daban mediante capitulaciones, que eran contratos suscritos entre particulares y la Corona para efectos de descubrir y conquistar nuevos territorios, por lo que ésta por medio de las Leyes Nuevas de 1542 intentó ordenar lo referente a las nuevas tierras bajo control estatal, de ahí que trató de impulsar políticas muy distintas como los “Pueblos de Indios”⁹⁶.

El conquistador español rompió con el sistema anteriormente establecido e impuso la nueva modalidad de encomiendas y repartimientos de tierra para uso y beneficio de los colonizadores.⁹⁷ La Corona argumentaba que la tierra americana entraba dentro de la figura jurídica de regalía o dominio universal otorgada por la Iglesia Católica después de 1492. Aunque los indígenas contaban con ciertos espacios de tierra, a los mismos trató de esclavizárseles o arrebatarles sus tierras, pues para producir la tierra se necesitaría de suficiente mano de obra.⁹⁸

Esto dio origen a la migración del altiplano, donde estaba históricamente el lugar natural de los indígenas, a la boca-costa donde estaban las tierras más ricas para la producción agrícola, situación que como se observó anteriormente sigue siendo la lógica de la migración de trabajadores agrícolas a las zonas de producción azucarera.

Entre el período de colonización y el independentista (1524-1821), la figura de hacendario fue común, con grandes extensiones de tierra en una sola persona que no implicaba necesariamente la producción, pero que permeo el imaginario colectivo del terrateniente

⁹⁵ Las comillas corresponden al autor de tal afirmación.

⁹⁶ Pueblos específicos de indígenas donde se garantizaba el control y la reproducción de la población confinándolos a un determinado territorio.

⁹⁷ Para ello se valió de las capitulaciones que eran estímulos o premios para los jefes de expediciones, reales cédulas que eran acuerdos también de premio a individuos como reconocimiento del trabajo para la Corona, para luego dar paso a las subastas y al otorgamiento de títulos de propiedad.

⁹⁸ La mano de obra fue obtenida por medio de los mandamientos que era un equipo de trabajadores reclutados por un ínfimo salario.

criollo que dio orígenes a la clase alta guatemalteca, y a lo cual se asocia una figura de estatus dentro de la estructura social.

Después de la independencia de 1821, la tenencia de la tierra permaneció altamente desigual. Entre 1838 y 1871 los conservadores se aseguraron el poder. No requerían de grandes extensiones de tierra para la producción de grana⁹⁹ y por lo tanto generaron una relativa paz social con los grupos indígenas.

Empero, en el año de 1871 se da una gesta revolucionaria que tiende a posicionar a los liberales en el poder y con ello se intenta dar un giro en la conformación del Estado, no en beneficio de las grandes mayorías, sino de un sector económico emergente que tiene como recompensa la repartición de tierras antiguamente consideradas de nadie (pero sí óptimas para la producción cafetalera) y es adjudicada a los grandes allegados liberales como recompensa, tomando una nueva relación con la tierra, sustituyéndose tierras comunales y privadas por latifundios y minifundios. El estatuto legal fue retirado de las extensas propiedades de la Iglesia (porque a pesar de que tenían prohibido hacerse de tierras mostraron un gran interés en la misma, tal como las órdenes de los dominicos y los jesuitas) y de las tierras comunales indígenas adquiridas principalmente por medio de compras limitadas que podían hacer los Pueblos de Indios.

Ya habían existido algunos intentos de generar cambios en la situación agraria guatemalteca, se documenta que en 1825 se emitió la primera Ley Agraria y que para 1880 se habían elaborado 18 leyes de este tipo sin mayores logros sustantivos.¹⁰⁰ Por esto es que la revolución liberal se nutre en buena medida de campesinos, aunque al final la recompensa es insignificante, pues la nueva estructura agraria acentúa la relación entre ladinos e indígenas campesinos,¹⁰¹ al necesitarse de estos últimos en las plantaciones cafetaleras.¹⁰²

⁹⁹ Antiguo colorante de gran demanda en el siglo XVIII y XIX en Europa.

¹⁰⁰ Sandoval, Op. Cit., P. 220.

¹⁰¹ Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han Causado Sufrimiento a la Población Guatemalteca. “Guatemala: Memorias del Silencio”. Tomo I. F&G Editores. Guatemala: 1999. Capítulo I.

¹⁰² Se decretó como política pública la obligatoriedad del trabajo indígena en las fincas, entre 100 y 150 días al año, bajo control de los jefes políticos departamentales. Se emitieron leyes para sancionar a los jornaleros

Cifras oficiales históricas, revelan que en 1890, el café constituía 96% de las exportaciones de Guatemala, lo que revela que la sustitución de la grana por el café se fue dando de una manera paralela que no afectó las exportaciones guatemaltecas ni obligó a cambiar la relación de la tierra y la estructura agraria.¹⁰³ El sector campesino continuó estancado, limitado a las tierras infértiles y los alimentos comenzaron a ser importados debido a la tendencia a los monocultivos. Los campesinos migraron de las montañas hacia la zona costera buscando trabajo asalariado, aunque esto lo encontraron sólo de forma temporal durante cosechas.¹⁰⁴

La Ley Agraria de 1894 mantuvo la venta de tierras estatales a particulares, lo que implica que la tierra era una mercancía y no un bien libre. En 1901, la *United Fruit Company*, hoy conocida como “Chiquita”, inició sus actividades en Guatemala.¹⁰⁵ Entre 1924 y 1930, el gobierno arrendó a esta compañía un total de 188,682 hectáreas en las fértiles planicies del Pacífico. La empresa extranjera pagó un pequeño impuesto por las exportaciones mientras que sus importaciones y sus ganancias eran exentas de impuestos y la compañía no era obligada a cumplir con la Ley Laboral.

En 1945, Juan José Arévalo llegó a la presidencia como parte del derrocamiento de Jorge Ubico, quien gobernó durante 14 años como dictador, pues se reelegía mediante el poder de la fuerza y la represión. La primera disposición en democracia de Arévalo fue la de modificar las relaciones agrarias como la de “Ley de Arrendamiento Forzoso”,¹⁰⁶ la cual obligaba a los propietarios que hubiesen dado parcelas en arrendamiento durante los últimos 4 años a seguir arrendándolas por 2 años más, así como exigía que las tierras ociosas se arrendaran y no se cobrara más de 5% del valor de la cosecha que se obtuviese. También promulgó la

que huían de las fincas y obligarlos a trabajar en los caminos y obras públicas, como la “Ley Contra la Vagancia y la Ley de Vialidad”.

¹⁰³ La referencia no da mayor precisión.

¹⁰⁴ CEPAL. “La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras”. Naciones Unidas. 2001.

¹⁰⁵ Gracias al beneplácito de los liberales.

¹⁰⁶ 21 de diciembre de 1949. Decreto 712.

concesión del título de propiedad a los poseedores que cultivaran la tierra por más de 10 años.¹⁰⁷

Electo presidente en 1951, Jacobo Árbenz prometió convertir a Guatemala en una nación capitalista moderna, mediante la industrialización y la reforma agraria. El 17 de junio de 1952, el Congreso de la República aprobó la Ley de Reforma Agraria, Decreto 900. Sus principales objetivos eran eliminar las condiciones feudales y todas las formas de servidumbre del trabajo, proveer tierra a los trabajadores sin tierra o con poca tierra y distribuir crédito y asistencia técnica a los pequeños propietarios.

Durante el período en que duró la ley se emitieron 1,002 decretos de expropiación que afectaron al 34% de tierra con vocación agrícola. Se benefició directamente a los minifundistas, trabajadores agrícolas y de fincas nacionales, las cifras varían entre 75,000 y 88,000; así como entre 23,000 a 30,000 campesinos que no contaban con tierras. Esto serviría para la creación de instituciones como el Departamento Agrario Nacional, que ejecutaría la ley y el Banco Nacional Agrario que daría los créditos necesarios para hacer producir la tierra.

La oposición a la reforma agraria fue rápida y decisiva, pese a que diversos especialistas la califican de moderada. Las élites agrarias, la Iglesia Católica, los sectores de la clase media, los propietarios expropiados y las compañías agrícolas extranjeras se colocaron en contra de la reforma agraria, lo que llevó al derrocamiento de Árbenz por medio de una intervención directa de los EUA. Ninguna expropiación de tierra ocurrió en Guatemala desde 1954, sino por el contrario fueron devueltas las tierras a sus propietarios originales.

Bajo gobiernos militares en el contexto de la “Guerra Fría” surgen visiones de desarrollo agrícola como el Decreto 559 (denominado Estatuto Agrario), el Decreto 1,551 (Ley de Transformación Agraria), Decreto 1,653 (Ley de Fincas Cooperativas) y el Decreto 67-84 (Ley de Empresas Campesinas Asociativas), que dan paso a figuras como el

¹⁰⁷ Sandoval, Op. Cit., P. 222.

parcelamiento,¹⁰⁸ microparcelamiento,¹⁰⁹ patrimonio familiar mixto,¹¹⁰ comunidad agraria,¹¹¹ patrimonio agrario colectivo,¹¹² y el denominado ECA.¹¹³

En 1980, la Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID),¹¹⁴ recomendó la reforma agraria de mercado, al percibir la intensificación de las presiones por el acceso a la tierra. Entre 1984 y 1990, la USAID implantó el programa Fundación del Centavo, que adquirió 28 fincas y las dividió en 1,400 lotes bajo título colectivo y con directrices sobre la producción y comercialización. La tierra fue vendida (a través de un proceso de compra y venta) y se creó un banco de crédito para que el agricultor pudiese tener acceso a ella. Se trataba de un sistema de mercado de tierras y no una reforma agraria de mercado.

Una agencia gubernamental, administrada por el Instituto Nacional para la Transformación Agraria (INTA), fue creada en 1994 para estimular el mercado, dando asistencia a arrendatarios, pequeños propietarios y trabajadores sin tierra. Así surge en 1999 mediante el Decreto 24-99 la Ley del Fondo de Tierras “Fontierra”, nombre dado al fondo, que básicamente tiene dos programas: financiamiento público para la adquisición de tierras y promoción de un mercado de fincas; así como destinación de subsidios y asistencia técnica para iniciar empresas productivas. La implementación de este programa, no obstante, ha sido lenta. Según cifras oficiales hasta octubre del 2000, benefició a menos de 4,000 familias. El Banco Mundial (BM), financiador del proyecto, por su cuenta, decidió no apoyar más ese sistema.

¹⁰⁸ Fincas grandes fraccionadas en unidades productivas, sus superficies estaban comprendidas entre las 19.6 y 28 hectáreas.

¹⁰⁹ Fincas de tamaño regular fraccionadas en unidades productivas, sus superficies estaban comprendidas en promedio en 10 hectáreas.

¹¹⁰ Fincas entregadas de forma individual y en las que debían establecerse áreas para el cultivo, la producción ganadera y la vivienda, esta figura jurídica fue derogada en 1980.

¹¹¹ Se adjudicaban en forma comunitaria y subdividida en forma familiar, aunque cada familia producía de forma individual.

¹¹² Fincas de variado tamaño que se adjudican en forma colectiva a un grupo de campesinos seleccionados manteniendo la unidad física y jurídica del inmueble.

¹¹³ Esto consiste en la adjudicación de un patrimonio agrario colectivo a una persona jurídica beneficiada por el proceso de transformación agraria, según datos de Sandoval Villeda, en todo el país solamente se han constituido 11 ECAS. En la bibliografía referida no se desata en ningún momento el significado de ECA.

¹¹⁴ Por sus siglas en inglés.

Los obstáculos básicos identificados por el PNUD en sus informes de desarrollo humano, principalmente en el informe para que Fontierra realice una distribución de tierras, incluyen la falta de recursos y personal. Además de eso, varias cuestiones inherentes a la concepción de reforma agraria de mercado deben ser destacadas. El problema más citado es el principio del vendedor/comprador voluntario. Dada la concentración de tierras en Guatemala, es prácticamente imposible para los campesinos entrar en el mercado de tierras.¹¹⁵

El BM también sugiere que los dueños de las tierras tienen recelo de que las ventas puedan aumentar la demanda de tierra y las ocupaciones. Aunado a eso, la mayoría de los “sin tierra” o “con poca tierra” no tienen recursos para negociar efectivamente en el mercado de tierras. De modo que la implementación de Fontierra, previsto en un acuerdo de 1996, se concentró en la privatización de la venta negociada de tierras públicas no utilizadas.¹¹⁶

En Guatemala, la tierra es frecuentemente utilizada con fines especulativos. Se estima que entre 50% y 95% de las propiedades no tienen títulos actualizados, al mismo tiempo otros sugieren que la extensión de tierras con títulos de propiedad en los registros son más de dos veces el total de tierras del país. Esa ambigüedad en los derechos de propiedad y un ineficiente registro de tierras también causan problemas para la reforma agraria de mercado.¹¹⁷

Guatemala es actualmente el único país de América Central que no dispone de un catastro nacional y un registro de propiedad. El problema más importante es la incapacidad técnica local de realizar un registro catastral, además que los proyectos actuales son limitados por falta de participación de las comunidades. Las agencias internacionales fallaron en la coordinación de esfuerzos, hasta ahora han dispuesto de recursos financieros del orden de los US\$62,500,000.00, se afirma su falla debido a que el problema persiste, principalmente por

¹¹⁵ PNUD. “Desarrollo Humano y Ruralidad”. Naciones Unidas. Guatemala: 2004.

¹¹⁶ BM. “*Beyond the city: The rural contribution to development*”. EUA: 2005.

¹¹⁷ Declaraciones de Plataforma Agraria en el año 2009 en conferencia de prensa.

políticas gubernamentales que no abordan la problemática directamente como una política pública.

Conflicto armado interno y demandas agrarias. Historia aparte

Según la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH),¹¹⁸ las causas que originaron el conflicto armado interno en Guatemala fueron la injusticia estructural, el cierre de espacios políticos, el racismo, la profundización de una institucionalidad excluyente y antidemocrática, así como la renuncia a impulsar reformas sustantivas que pudieran haber reducido los conflictos estructurales existentes en el país.¹¹⁹

El conflicto armado interno fue un movimiento de luchas guerrilleras permeadas intelectualmente por progresistas, nacionalistas y revolucionarios de izquierda que surgen posterior al derrocamiento de Jacobo Árbenz por parte de un golpe de Estado promovido por la Agencia Central de Inteligencia (CIA)¹²⁰ y las dictaduras centroamericanas, que tuvo como detonante la expropiación en 1952¹²¹ de tierras ociosas de la *United Fruit Company*, a la cual se le pagó de acuerdo al valor declarado en las escrituras, mucho menor al valor de mercado. La *United Fruit Company* exigía una indemnización de Q15,000,000.00 que el gobierno de Árbenz se negó a dar.¹²²

En 1982 se funda la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), al plantearse la necesaria unidad de los distintos frentes guerrilleros para triunfar en Guatemala.¹²³ Dicha

¹¹⁸ En el marco de los Acuerdos de Paz, firmados entre los años 1991 y 1996 por el Gobierno de la República de Guatemala de Álvaro Arzú y la guerrilla, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), se acordó la creación de esta Comisión de la Verdad, parecida a las que se había establecido en otros países como El Salvador o Sudáfrica. Fue establecida mediante el Acuerdo de Oslo, del 23 de junio de 1994.

¹¹⁹ Ver: <http://www.edualter.org/material/guatemala/segnovmemoria.htm>

¹²⁰ Por sus siglas en inglés.

¹²¹ Decreto 900 de fecha 17 de junio de 1952.

¹²² Gustavo Adolfo Montenegro. “¿Triunfo o traición? 1954, la caída de Árbenz.” Reportaje central. Prensa Libre. Guatemala: 04 de junio de 2004.

¹²³ Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT), Fuerzas Armadas Revolucionarias (FAR), Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA).

reunión se dio en Managua, Nicaragua donde recientemente había triunfado el movimiento guerrillero de Daniel Ortega.

Esto obligó al Gobierno y al Ejército guatemalteco a implementar políticas contrainsurgentes¹²⁴ como la famosa “Frijoles y Fusiles” que buscaba armar a comunidades para crear las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) a cambio de raciones alimenticias en un terreno de combate a nivel nacional, pero con especiales características en el campo, donde se libraba la lucha armada directa, mientras que en la Ciudad de Guatemala, se realizaban asesinatos selectivos como medidas represivas.¹²⁵

Un giro en la política estadounidense por medio del aburguesamiento de los movimientos guerrilleros mediante la participación política, permitió que se generaran cambios a lo interno del país. El entonces Presidente de facto Oscar Mejía Víctores convocó a elecciones para una Asamblea Nacional Constituyente en el año de 1984. Esto apertura un cambio, sobre todo porque el Grupo de Contadora¹²⁶ impulsa la paz en la región centroamericana, incluyendo a la misma Nicaragua de Daniel Ortega.

Esto permite que en el año de 1986 asuma la presidencia Marco Vinicio Cerezo Arévalo, el primer Presidente civil en los últimos 20 años. Cerezo Arévalo es responsable del impulso de los Acuerdos Esquipulas I y II, que sentaban la negociación de la paz para la región centroamericana. Se crea la Comisión Nacional de Reconciliación (CNR) presidida por el ex recientemente (2010) Arzobispo de Guatemala, monseñor Rodolfo Quezada Toruño y se busca negociar la paz con la URNG.

¹²⁴ La creación de la Escuela Kaibil el 05 de diciembre de 1974 (primero llamada Escuela de Comandos), un cuerpo de élite del Ejército de Guatemala para la lucha contra la guerrilla es otro de las políticas exitosas que pueden señalarse.

¹²⁵ El informe “Guatemala: Memoria del silencio” detalla como santuarios guerrilleros a los departamentos de Huehuetenango, El Quiché, Baja Verapaz y El Petén como bases del frente guerrillero.

¹²⁶ El Grupo Contadora fue una instancia multilateral establecida por los gobiernos de Colombia, México, Panamá y Venezuela, en 1983, para promover conjuntamente la paz en Centroamérica

Reuniones en diferentes partes del mundo con anticomunistas, sector empresarial, religiosos, representantes de organizaciones sindicales y populares, académicos profesionales y de la pequeña empresa son llevados a buen término dando como resultado el “Acuerdo Global sobre Derechos Humanos”, el “Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado”, el “Acuerdo de Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca”, y el “Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas”.

En 1996 se suscriben los acuerdos sustantivos como el de “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática” y el “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”.

Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

El Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México D.F. el 6 de mayo de 1996, establece que una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población, tratando de superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, desigualdad y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social.

Establece que el desarrollo socioeconómico requiere de justicia social, de crecimiento económico con sostenibilidad, que el área rural necesita de una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y a otros recursos productivos, que se brinde seguridad jurídica y que se favorezca la resolución de los conflictos.

El Estado debe democratizarse para ampliar la participación de los sectores sociales con la finalidad de orientar el desarrollo nacional. Por medio de dicho acuerdo se busca crear y

fortalecer los mecanismos y condiciones que garanticen una participación efectiva de la población para sentar las bases del desarrollo participativo.

Esta necesidad de participación social amplia se hace evidente al plantear reformas al Código Municipal para que el Alcalde municipal nombre alcaldes auxiliares a razón de propuestas de los vecinos en cabildo abierto, impulsar la descentralización y el trabajo autónomo de las municipalidades, crear una asociación nacional que las agremie y generar cambios en el nombramiento de gobernadores departamentales nombrados por el Presidente de la República para que sean tomadas en cuenta las propuestas ciudadanas.

Asimismo, se propone fortalecer el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural como entes de representación para asegurar el rumbo de un desarrollo incluyente y participativo. Cabe mencionar que los consejos de desarrollo se basan en la “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”, Decreto 11-2002, fueron reformados como resultado de la solicitud incluida en el presente Acuerdo. La naturaleza de dichos consejos es generar un sistema que permita la participación de la población Maya, Xinca, Garífuna y no indígena en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.¹²⁷

El Acuerdo también propone una participación más activa de la mujer en la definición del desarrollo económico y social, garantizando su educación y capacitación, el acceso a la vivienda y la salud, garantizar su derecho al trabajo, especialmente las trabajadoras del área rural para que sean tomadas en cuenta como trabajadoras agrícolas a efecto de garantizar su remuneración y emitir la legislación necesaria correspondiente en materia de género.

En cuanto al desarrollo social le otorga al Estado la responsabilidad de promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico. Reconoce la importancia del crecimiento económico

¹²⁷ Artículo 1. “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Congreso de la República. Guatemala: 2002.

como generador de empleos y desarrollo, la obligación del Estado de superar las inequidades y deficiencias sociales mediante la inversión pública y la prestación de los servicios sociales universales.

Si bien no se desestima la cooperación internacional, se reconoce la necesidad de inversiones privadas nacionales y extranjeras en el país. El Gobierno asume el compromiso de alcanzar un crecimiento sostenido del Producto Interno Bruto (PIB), a una tasa no menor de 6% anual, aumentar el gasto educativo y readecuarlo a la visión de un Estado pluricultural y multilingüe, mejorar la educación en todos sus niveles (incluyendo el superior), mejorar las condiciones de salud mediante un Sistema Nacional Coordinado de Salud, garantizar la salud para todos reconociendo la salud tradicional indígena, garantizar la seguridad social, el trabajo y la vivienda.

En lo que respecta específicamente a la situación agraria y el desarrollo rural se plantea el aspecto de la tierra como de carácter central. Se reconoce que el problema de la tierra ha llevado a una situación histórica de concentración de los recursos y generación de pobreza. Por lo que propone que es indispensable subsanar y superar este legado, promoviendo un agro más eficiente y más equitativo, fortaleciendo el potencial de todos sus actores, no solamente en el ámbito de las capacidades productivas sino también en la profundización de las culturas y los sistemas de valores que conviven e intercambian en el campo guatemalteco.¹²⁸

Dichos cambios permitirán que el país aproveche efectivamente las capacidades de sus habitantes y en particular la de los pueblos indígenas, que se aprovechen los recursos naturales y se genere una eficiente pero justa explotación económica.

Reconoce que la resolución de la situación agraria es todo un proceso complejo que necesita en un inicio de la modernización de la producción y del cultivo, contemplado la protección

¹²⁸ Punto 28.

del ambiente, otorgando seguridad de la propiedad, protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios de este desarrollo.

También reconoce que este Acuerdo no está desligado del resto de acuerdos, sino que se concatena y complementa, en especial los acuerdos relacionados con derechos humanos, poblaciones desarraigadas, identidad y derechos de los pueblos indígenas, entre otros.

Este Acuerdo por lo tanto, busca impulsar una estrategia integral que abarque los múltiples aspectos que complementa la estructura agraria, como son la tenencia de la tierra, el uso de los recursos naturales, la legislación agraria y seguridad jurídica, mecanismos de crédito, el comercio agrícola, las relaciones laborales y la asistencia técnica y capacitación, entre otros.

Para esto es necesario generar toda una institucionalidad y recursos que garanticen cada uno de los puntos antes descritos, especialmente lo que tiene que ver con tenencia de tierra y protección laboral, así como la sostenibilidad y sustentabilidad de un nuevo modelo agrícola y de desarrollo rural, para lo cual se contempla hacer cumplir la legislación vigente y complementarla con la legislación necesaria a fin de hacer efectivo dicho Acuerdo.

Distintas visiones de la situación agraria y el desarrollo rural

El desarrollo del área rural ha sido una de las áreas de trabajo más débiles cubiertas por el Estado guatemalteco. Si bien existen algunas propuestas encaminadas a formular políticas públicas encaminadas a mejorar las condiciones de vida de las personas en el interior del país, las mismas no han logrado tomar fuerza para posicionarse y definir una estrategia que responda a los intereses de los afectados. El gran grueso de personas del área rural continúan viviendo bajo una economía de sobrevivencia, lo que dificulta su involucramiento con una economía de mercado globalizada.

El concepto de “Desarrollo Rural Integral” proviene específicamente del “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”: *“en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos”*.¹²⁹

Al asumirse los Acuerdos de Paz como Acuerdos de Estado, se garantiza el cumplimiento de los mismos al convertirse en el marco orientador de la política guatemalteca. Esto incluye que ellos orientarán la definición de rumbos de acción para la sociedad en todas sus áreas, siendo el desarrollo rural, punto medular en el Acuerdo antes citado.

En lo que respecta al desarrollo rural se ha asumido por algunos sectores impulsar una estrategia integral que abarque todo lo que respecta a una estructura agraria, incluyendo la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales, los sistemas y mecanismos de crédito, la comercialización, la legislación agraria y la seguridad jurídica, las relaciones laborales, la asistencia técnica y capacitación, así como la sostenibilidad del proyecto de desarrollo rural.

En Guatemala, desde 2002 se han empezado a impulsar propuestas sobre desarrollo rural integral que provienen de los más distintos sectores de la sociedad guatemalteca. Entre estas propuestas se puede mencionar: el sector gubernamental bajo el Gobierno de Álvaro Colom (anteriormente ya otros gobernantes habían presentado propuestas),¹³⁰ Plan Visión de País (sector empresarial), sector campesino y partidos políticos, entre otros. Obviamente cada sector percibe la problemática de manera distinta y por lo tanto tiene distintas formas de abordar su solución por medio de un marco normativo que sustente el desarrollo rural en el largo plazo.

¹²⁹ Gobierno de Guatemala – Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”. México: 1996. P. 1.

¹³⁰ Partido que en las recientes elecciones logró la Presidencia y Vicepresidencia de la República, con Álvaro Colom y Rafael Espada respectivamente. Además, lograron colocarse como mayoría en el Congreso de la República al lograr 52 de las 158 diputaciones, actualmente cuentan con 30 diputados.

Este estudio estará enfocado en conocer el proceso de negociación política que rodea los recurrentes intentos que han habido para impulsar una Ley de Desarrollo Rural Integral en Guatemala¹³¹ y por qué ha fracasado su materialización, conociendo cuál es la definición de “desarrollo rural integral” que maneja cada una de las propuestas que existen sobre la temática y cómo se legitiman. Además, se tratará de conocer el proceso de la construcción de las distintas propuestas de ley sobre desarrollo rural integral durante los últimos años y si éstas están sustentadas en consensos sociales o responden a estrategias definidas por actores sociales, económicos y políticos.

¹³¹ Entendiendo que una ley le daría mayor sostenibilidad en el tiempo que una política gubernamental que suelen durar únicamente el período de gobierno. Cabe resaltar que en Guatemala nunca ha repetido un gobierno en el Ejecutivo.

CAPÍTULO III

MAPEO DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Este capítulo pretende describir a los principales actores involucrados en las propuestas sobre una “Ley de Desarrollo Rural Integral para Guatemala.” Los actores involucrados aquí presentados son los que en forma directa o indirecta intervienen en el proceso de negociación política de dicha ley que aspira convertirse a largo plazo en una política direccional del Estado en la materia.¹³² Además, se incluyen a los actores que no están interviniendo en la negociación pero que son afectados por ella.

La metodología utilizada es la del mapeo de los actores sociales, que servirá para identificar quiénes son los actores claves que intervienen en las propuestas de iniciativas de ley sobre desarrollo rural que ha conocido el Congreso de la República de Guatemala. El mapeo de actores aunque vinculado ampliamente con la teoría de redes sociales, descansa sobre el supuesto de que la realidad social se puede ver como si estuviera conformada por relaciones sociales donde participan actores e instituciones. Cabe hacer mención que se utiliza el mapeo de actores sociales como herramienta de clasificación; empero, el trabajo de tesis no está amparado teóricamente en las redes sociales, tal y como se pudo constatar en el marco teórico de este trabajo.

¹³² El concepto de “actor” puede tomarse como un sinónimo de institución.

Los actores involucrados en las propuestas de ley sobre desarrollo rural se han caracterizado por formar estructuras en las cuales se manifiestan diferentes formas de relaciones entre ellos, sean estos actores, grupos, organizaciones o individuos. Los conjuntos de vínculos o de relaciones sociales, e incluso de la propia historia política, económica y cultural, hacen que los actores formen redes y según sea la posición que estos ocupan, van a definir sus valores, creencias, comportamientos y estrategias.

Para comprender de mejor forma a estos actores, es necesario describirlos e identificar roles y poderes. Cabe hacer mención que no todos los actores dentro de una categoría son homogéneos en sus percepciones. Las percepciones dependen de muchos factores, los cuales requieren ser explorados con el análisis ya que cada situación debe ser considerada desde cero y no saltar a conclusiones inmediatas sobre las probables posiciones que las distintas partes interesadas tomarán.¹³³

El mapeo de actores debe ser considerado no sólo como un listado de los participantes en las iniciativas, sino también en alguna medida, conocer sus acciones y objetivos de la participación. El mapa de actores es una herramienta interesante para conocer los procesos de negociación, conocer alianzas, conflictos, portavoces autorizados, entre otros beneficios que ofrece esta herramienta metodológica.

La importancia de estos actores radica en su capacidad de participación en la elaboración de políticas públicas sobre desarrollo rural. Obviamente existen actores con mayores capacidades de incidencia sobre el moldeo de la política pública y otros que lo pueden hacer en menor medida; sin embargo, todos los actores aquí citados tienen incidencia de alguna forma. Recordemos que todo sistema democrático aboga por la participación social en el ciclo de las políticas públicas.

¹³³ Brenda Bucheli. “Mapeo de Actores”. Documento de Trabajo.

Como se especificó en el Capítulo I, los actores tienen rasgos esenciales, se identifican con valores e ideologías, son portadores de intereses, evalúan sus acciones mediante un proceso más o menos reflexivo que les permite conocer ventajas, costos y beneficios, además de carecer de capacidad para prever las consecuencias de sus propios actos.

Para iniciar es necesario conocer qué instituciones, grupos organizados o personas individuales forman parte de las propuestas, el tipo de relaciones que se establecen y el nivel de participación de cada uno de los actores en el proceso de negociación política, mismos que son esbozados en este y el siguiente capítulo. **El listado de funciones y roles es más reducido que la clasificación de actores involucrados** ya que los actores sobre los cuales se desarrollan funciones y roles son los que tienen influencia sobre dicha negociación.

Clasificación de actores¹³⁴

Instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural: Conformadas por las entidades de gobierno nacional que son sujetas del proceso de la negociación política de una propuesta sobre desarrollo rural. Dentro de ellas se ubican al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación; Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Ministerio de Finanzas Públicas; Ministerio de Economía; Ministerio de Energía y Minas; Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional; Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia; Sistema de Consejos de Desarrollo; Fondo Nacional para la Paz; Instituto Guatemalteco de Turismo; Instituto Nacional de Comercialización Agrícola; Dirección General de Servicios Agrícolas; e Instituto Nacional de Transformación Agraria.

¹³⁴ Obviamente esta lista no es perfecta, no pretende serlo, tan solo trata de dar una orientación sobre los actores vinculados al desarrollo rural.

Congreso de la República de Guatemala: Si bien todos los diputados y partidos políticos representados en el Congreso de la República¹³⁵ tienen incidencia directa dentro del proceso de negociación política de una ley sobre desarrollo rural, es importante señalar en su calidad de ponentes de las respectivas propuestas de ley a los diputados:¹³⁶ Carlos Yat Sierra, Partido de Avanzada Nacional (PAN); Manuel Antonio Baldizón Méndez (PAN) Alba Estela Maldonado, de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG); Adolfo Otoniel Fernández Escobar (Independiente); Francisco Rolando Morales Chávez (Independiente); Edgar Alfredo Rodríguez, Unidad Nacional de la Esperanza (UNE); Carlos Santiago Nájera Sagastume (Independiente); Moisés Chuvá de León (UNE); Alfredo de León Solano, Alianza Nueva Nación (ANN); Leonardo Camey Curup (UNE); Jorge Alfonso Ríos Castillo, Frente Republicano Guatemalteco (FRG); Zury Ríos Montt (FRG); Arístides Baldomero Crespo Villegas (FRG); Edwin Armando Martínez Herrera, Unión Democrática (UD); Raúl René Robles Ávila (UNE); Nery Orlando Samayoa Barrios (UNE); Héctor Julio Pérez Rojas, Bancada Independiente Solidaridad (Solidaridad);¹³⁷ Jorge Méndez Herbruger, Gran Alianza Nacional (Gana); Nineth Varenca Montenegro Cottom, Encuentro por Guatemala (EG); Otilia Inés Lux García (EG); Rodolfo Aníbal García Hernández (EG); Roberto Kestler Velásquez (UNE); y Maura Estrada Mansilla (UNE).

Se incluyen además las comisiones legislativas que han conocido las propuestas, siendo estas: Comisión de Pueblos Indígenas; Comisión de Descentralización y Desarrollo; Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País; y la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Organizaciones sociales y campesinas vinculadas al desarrollo rural: Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas; Coordinadora Nacional de Indígenas y Campesinos; Pastoral Social de la Iglesia Católica; Plataforma Agraria; Coordinadora de

¹³⁵ Hay un total de 158 diputados de 15 bloques legislativos al 27 de agosto de 2010.

¹³⁶ Los diputados pertenecían en el momento de presentada la propuesta al partido político que se señala.

¹³⁷ Ahora en proceso de formación de partido político como Libertad Democrática (Líder).

Organizaciones No Gubernamentales y Cooperativas; Comité de Unidad Campesina; y Plan Visión de País.¹³⁸

Organizaciones empresariales vinculadas al desarrollo rural: Asociación de Cardamomeros de Guatemala; Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras; y la Cámara del Agro.

Organizaciones académicas vinculadas al desarrollo rural: Universidad de San Carlos de Guatemala; Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Capítulo Guatemala; y Asociación Nacional para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala.

Actores especiales complementarios vinculados al desarrollo rural: Procuraduría de los Derechos Humanos; y Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Identificación de funciones y roles

A continuación se detallan las instituciones que no solamente tienen relación con el desarrollo rural, sino que tienen una intervención importante de incidencia dentro del proceso de negociación política de una ley de desarrollo rural integral para Guatemala:

Instituciones públicas

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación: La misión del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), es ser la entidad encargada de consensuar y administrar políticas y estrategias que propicien el desarrollo sustentable del sector agropecuario, forestal e hidrobiológico; a través de regulaciones claras y estables, acceso a recursos productivos, promoción de la empresarialidad, organización, competencia y

¹³⁸ Pese a ser señalada como una creación empresarial su espacio de creación puede ubicarse en este espectro. Más adelante se presentan los argumentos.

modernización; sobre la base de principios de subsidiaridad, transparencia, eficiencia y eficacia. Cabe mencionar que pese a ello y como se verá en los siguientes capítulos de la presente tesis, es una institución que para muchos actores no llena las expectativas actualmente para el desarrollo rural del país.

Sus funciones según la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97) son:

1. Formular y ejecutar participativamente la política de desarrollo agropecuario, hidrobiológico y de uso sustentable de los recursos naturales renovables, todo ello de conformidad con la ley.
2. Promover y velar por la aplicación de normas claras y estables en materia de las actividades agrícolas, pecuarias, hidrobiológicas, forestales y fitozoosanitarias, buscando la eficiencia y competitividad en los mercados y teniendo en cuenta la conservación y protección del medio ambiente.
3. Definir la política de ordenamiento territorial y de utilización de las tierras nacionales y de reservas de la nación, así como promover la administración descentralizada en la ejecución de ésta política; deberá velar por la instauración y aplicación eficaz de un sistema de normas jurídicas que definan con claridad los derechos y responsabilidades vinculadas a la posesión, uso, usufructo y, en general, la utilización de dichos bienes, mientras permanezcan bajo el dominio del Estado.
4. Formular la política de servicios públicos agrícolas, pecuarios, hidrobiológicos, forestales y fitozoosanitarios y administrar descentralizadamente su ejecución.
5. En coordinación con el Ministerio de Educación y la Comisión Nacional del Medio Ambiente, formular la política de educación agropecuaria y sobre medio ambiente, promoviendo la participación comunitaria.
6. Promover en coordinación con las autoridades legalmente competentes, la política para el mejoramiento y modernización descentralizada del sistema guatemalteco de áreas protegidas; así como la formulación de políticas para el desarrollo y conservación del patrimonio natural del país.
7. Diseñar, en coordinación con el Ministerio de Economía, las políticas de comercio exterior de productos agropecuarios, forestales e hidrobiológicos.

8. Impulsar el desarrollo empresarial de las organizaciones agropecuarias, forestales e hidrobiológicas para fomentar el desarrollo productivo y competitivo del país.
9. Desarrollar mecanismos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población y ampliar y fortalecer los mecanismos de disponibilidad y acceso a la información estratégica a productores, comercializadores y consumidores.

Este ministerio cuenta con una Política Agropecuaria, que en el escenario globalizado en el que se desenvuelve el país, evidencia la necesidad de definir nuevos enfoques de una política de desarrollo rural y agropecuaria, abordando los aspectos económicos, sociales, culturales, ambientales y políticos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible de las comunidades rurales. La Política Agropecuaria comprende el acceso, la regulación y regularización de la tenencia de la tierra y la resolución de conflictos.

Por ser una institución de carácter técnico y dependiente del Ejecutivo no tiene voz propia como tal para abogar por una u otra iniciativa de ley, pues debe acatar las disposiciones legales; sin embargo, sí tienen relación en los temas agrícolas y de desarrollo, sus técnicos tienen incidencia en cuanto a la opinión que puedan emitir sobre la viabilidad de las propuestas.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia: La Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) es el órgano de planificación del Estado, establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. A la Segeplan le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del Gobierno y evaluar su ejecución y efectos.

Para hacer operativa su naturaleza, la Segeplan tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial; y el de su validación en las instancias de participación ciudadana en todo el territorio nacional, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.¹³⁹

¹³⁹ Ver *infra*.

La visión de la Segeplan es elevar continuamente el nivel de desarrollo humano de la población guatemalteca, por medio de la aplicación de un sistema renovado de planificación integrada del desarrollo de carácter nacional que parte del enfoque territorial y se basa en la gestión coordinada de las políticas públicas, la inversión y la cooperación internacional.

Como misión, la Segeplan se constituye en el ente rector, articulador y regulador del Sistema Nacional de Planificación del Desarrollo, responsable de coadyuvar en la formulación de la política general de gobierno y del monitoreo y evaluación de su cumplimiento. La acción institucional se enfoca en la gestión integradora de la acción sectorial en los territorios, efectuada por intermedio de los distintos ministerios, secretarías y fondos, con la inversión que se genera desde los consejos de desarrollo el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y las municipalidades.

Uno de sus componentes de trabajo es el “desarrollo económico desde lo rural”. El Gobierno de Guatemala dio un lugar relevante al tema de desarrollo rural, impulsando reformas en dos sentidos: la creación de la institucionalidad y el desarrollo de la política de desarrollo rural. Para la implementación de las reformas planteadas, en agosto 2004, bajo la coordinación del entonces Vicepresidente de la República,¹⁴⁰ se conformó el Gabinete de Desarrollo Rural (GDR), el cual tiene como propósito la coordinación interinstitucional de las instancias gubernamentales relacionadas directamente con la temática rural. Al mismo tiempo se creó la Gerencia del GDR, la cual era una unidad técnica de apoyo a este.

En marzo del 2006 se instaló la gerencia del GDR en Segeplan, creándose la Unidad Técnica de Desarrollo Rural. El 5 de septiembre de ese mismo año, mediante la firma del Acuerdo Gubernativo No. 471-2006, se formalizó el Gabinete Específico de Desarrollo Rural. Ambas decisiones fortalecieron la institucionalidad gubernamental, creando con ello instancias para la gestión de desarrollo rural, aunque siempre con carácter gubernamental, lo que no les da la legitimidad necesaria.

¹⁴⁰ Eduardo Stein Barillas.

La formulación de la política de desarrollo rural fue la primera acción señalada en la Agenda Estratégica y Plan de Acción del Gabinete de Desarrollo Rural (aprobada en febrero 2005). Para tal efecto se conformó la Mesa Intersectorial para la Formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral (Mpdri), donde participaron organizaciones sociales, campesinas, empresariales, partidos políticos, instancias gubernamentales, entre otros. La Mpdri se convirtió en un foro de diálogo y discusión para identificar acciones y estrategias que permitan el desarrollo rural. Según la Segeplan, la mesa alcanzó importantes consensos en cuanto a los principios y visión del desarrollo rural, que fueron recopilados y reconocidos en la Política de Desarrollo Rural Integral presentada por el Gobierno de Guatemala y aprobada en septiembre 2006. De esto son críticas las organizaciones sociales y campesinas, pues aseguran que sus demandas no fueron tomadas en cuenta.

Los avances en la implementación de la Agenda Estratégica del Gabinete de Desarrollo Rural han sido gestionados, apoyados técnicamente y dado seguimiento primero, mediante la Gerencia del Gabinete de Desarrollo Rural (GGDR), la cual funcionó de agosto 2004 a febrero del 2006. A partir de marzo 2006 la gestión del desarrollo rural ha sido apoyada por la Unidad Técnica de Desarrollo Rural (UTDR), creada en Segeplan y desde enero del 2007 se inició la gestión para que se establezca la Dirección de Desarrollo rural dentro de Segeplan.

Aunque con mayor fuerza en el gobierno anterior, la Segeplan siempre ha proveído de sustento científico y administrativo al Ejecutivo sobre políticas de desarrollo rural. Empero, es el mismo caso que el MAGA, solamente pueden influir mediante las discusiones técnicas pues deben de respetar la jerarquía normativa.

Sistema de Consejos de Desarrollo: El Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, por medio del Decreto 11-2002 del Congreso de la República de Guatemala, establece que *“es el medio principal de participación de la población maya, garífuna, xinca y mestiza, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática de desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de*

la nación guatemalteca”.¹⁴¹ El Sistema tiene cinco niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

Las funciones del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, son:

- a. Formular políticas de desarrollo urbano y rural y ordenamiento territorial.
- b. Promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional.
- c. Promover, facilitar y apoyar el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, en especial de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural y velar por el cumplimiento de sus cometidos.
- d. Promover y facilitar la organización y participación efectiva de la población y de sus organizaciones en la priorización de necesidades, problemas y sus soluciones, para el desarrollo integral de la Nación.
- e. Formular las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo a nivel nacional, tomando en consideración los planes de desarrollo regionales y departamentales, y enviarlos al Organismo Ejecutivo para su incorporación a la Política de Desarrollo de la Nación.
- f. Dar seguimiento a la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos nacionales de desarrollo; verificar y evaluar su cumplimiento y, cuando sea oportuno, proponer medidas correctivas a la Presidencia del Organismo Ejecutivo o a las entidades responsables.
- g. Conocer los montos máximos de pre inversión e inversión pública por región y departamento para el año fiscal siguiente, provenientes del proyecto del presupuesto general del Estado, y proponer a la Presidencia de la República sus recomendaciones o cambios con base en las disponibilidades financieras, las necesidades y problemas económicos y sociales priorizados por los Consejos Regionales y Departamentales de

¹⁴¹ Congreso de la República de Guatemala. “Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Decreto 11-2002. s.e. Guatemala: 2002. s.p.

Desarrollo Urbano y Rural y las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo vigentes, conforme al Sistema Nacional de Inversión Pública.

- h. Proponer a la Presidencia de la República la distribución del monto máximo de recursos de pre inversión e inversión pública, provenientes del proyecto del Presupuesto General del Estado para el año fiscal siguiente, entre las regiones y los departamentos, con base en las propuestas de los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural, y Consejos Departamentales de Desarrollo.
- i. Conocer e informar a los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural sobre la ejecución presupuestaria de pre inversión e inversión pública del año fiscal anterior, financiada con recursos provenientes del presupuesto general del Estado.
- j. Contribuir a la definición y seguimiento de la política fiscal, en el marco de su mandato de formulación de las políticas de desarrollo.
- k. Reportar a las autoridades nacionales que correspondan, el desempeño de los funcionarios públicos con responsabilidad sectorial en la Nación.
- l. Promover políticas a nivel nacional que fomenten la participación activa y efectiva de la mujer en la toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional, departamental, municipal y comunitario, así como promover la concientización de las comunidades respecto de la equidad de género y la identidad y derecho de los pueblos indígenas.

El Presidente actual (2010), Álvaro Colom, reactivó en el año 2008 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), con el objetivo de dar cumplimiento a las políticas de desarrollo. La reunión ordinaria se celebró en el Palacio Nacional de la Cultura, con una amplia participación del Gabinete de Gobierno, alcaldes y representantes de la sociedad civil organizada. En esta línea de acción, se informó respecto de la situación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, y se identificaron mecanismos e instrumentos para fortalecer la participación ciudadana, acordando líneas estratégicas en el marco de sus competencias.

La Segeplan desempeña funciones importantes en su calidad de secretaría técnica de los consejos de desarrollo. Durante este período de reactivación, uno de los logros de mayor

trascendencia del Conadur ha sido la formulación y adopción de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, el 7 de mayo de 2009, cuya propuesta original surgió de la Mesa de Desarrollo Rural y del Sistema Nacional de Diálogo Permanente, ambos espacios instalados a principios de la gestión del presidente Álvaro Colom.

El 13 de julio del 2009, al emitir el Acuerdo Gubernativo de aprobación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, el Presidente de la República destacó: *“quiero reconocer de manera especial al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, quien recibió la propuesta elaborada en el diálogo, la analizó detenidamente, la aprobó y emitió respetando íntegramente el contenido recibido”*.¹⁴² Es de gran trascendencia la convergencia que se produce entre la demanda social y la institucionalidad representada en el Conadur, quien por primera vez emite una política pública, se puede afirmar que es hasta ahora que al Conadur se le da el rol que por ley le corresponde en armonía con las necesidades sociales y rurales del país.

El Sistema de Consejos de Desarrollo es un interesante mecanismo para implementar y discutir la política de desarrollo rural como resultado de una ley; sin embargo, el hecho de que el nivel más alto de sus decisiones radique en el Presidente de la República por presidir el Consejo Nacional y tener representación de sus ministros, implica que su ruta final de navegación será la que establezca el Ejecutivo.

Principales características de las instituciones públicas en el proceso negociador: En el caso de las instituciones públicas, estas suelen ser relativamente instrumentos de implementación de decisiones de actores políticos que legítimamente tienen su control. En el caso de la institucionalidad vinculada al desarrollo rural sobresale el papel del MAGA, la Segeplan y el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural por el mandato específico que cada una de estas instituciones tiene. No pueden propiamente ubicarse en un espectro ideológico porque por razones obvias las dos primeras son brazo operativo del Ejecutivo y la tercera es un mecanismo de participación social que en alguna medida logra abordar temas

¹⁴² Obtenido de “Sistema de Consejos de Desarrollo”, el día 8 de marzo de 2010
[http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl\\$modulo.nacional](http://sistemas.segeplan.gob.gt/siscodew/ddpgpl$modulo.nacional)

de agenda, análisis y muy pocas veces visto, de decisión; pero siempre con una fuerte presencia y orientación de sus acciones por parte del Ejecutivo.

Su influencia aunque no es directa, salvo el caso del Sistema de Consejos de desarrollo por ser un mecanismo de participación social y especialmente el Conadur, está más en función de la lógica que tienen las instituciones para orientar los planes, programas y proyectos del Ejecutivo con algún sentido de lógica y coherencia, sobre todo en función de garantizar la optimización de recursos por ser una de las grandes limitantes del Estado de Guatemala. Sin embargo, su voz puede ser reducida a su más mínima expresión por disposición del Jefe del Ejecutivo, así como la orientación de su trabajo, por lo que pese a que estas instituciones han tendido a influir con conceptos técnicos, la figura más importante para todas ellas es la del Presidente de la República, quien da la orientación política y al final es quien padece las presiones de los grupos de interés y de quien depende la orientación de su bancada parlamentaria. No se incluye al Presidente de la República como un actor aparte porque se considera que las tres instituciones señaladas, de manera más clara, toman de una u otra forma las orientaciones de éste, pues en teoría son sus brazos operativos primordiales para discutir un proceso de negociación política sobre desarrollo rural.

Congreso de la República

Antes de describir a los actores que se encuentran relacionados a las iniciativas de ley sobre desarrollo rural, es necesario mencionar que los diputados del Congreso de la República de Guatemala se han caracterizado por su fuerte transfuguismo.¹⁴³ Considerando que las iniciativas de ley en el Congreso de la República se presentan a partir del año 2005, se dificulta ubicar a los diputados ponentes de las iniciativas en el mismo partido político para

¹⁴³ Amparados en que se elige a la persona y no al partido, algo que es discutible, los diputados personalizan su curul en el Congreso de la República y suelen cambiarse de partido de acuerdo con sus particulares intereses. Al respecto es interesante el estudio “Transfuguismo parlamentario” elaborado por Luis Fernando Mack y Mario López Arrivillaga de la Flacso-Guatemala. Ver: <http://www.flacso.edu.gt/sociopoliticos/docs/publicaciones/Cuaderno1.pdf>

esta legislatura (2010). Además, la tendencia a presentar iniciativas de ley obedece en la mayoría de los casos a los diputados en forma individual, quienes deciden presentar o apoyar un proyecto de ley, por lo tanto no necesariamente se presentan como bancadas, sino más bien de forma individual. Por la dificultad que conlleva describir a cada uno de los diputados, su historia y tendencia ideológica, se ha optado por hacer una descripción del partido político al cuál pertenecían al momento de presentar la iniciativa respectiva. El orden de presentación de los partidos políticos obedece a un recorrido histórico de las iniciativas, es decir de la más añeja a la más nueva. Las iniciativas como tales son detalladas en el siguiente capítulo de tesis.

Partido de Avanzada Nacional: El PAN es un partido político de derecha. Originalmente se organizó alrededor de la figura de Álvaro Arzú quien gobernó el país de entre los años 1996 y 2000.¹⁴⁴ Durante su gobierno se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, que incluye el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el marco del debate para incluir en la agenda política el desarrollo rural integral. Después de las elecciones de 1999 y al ser derrotados en segunda vuelta por el FRG, hay convulsiones internas en el PAN por cambios en su Secretaría General, dejando el cargo Álvaro Arzú y llegando en su lugar Leonel López Rodas, con ello se da un proceso de pérdida incremental en las siguientes elecciones de diputados. Carlos Yat pertenece aún al PAN, mientras que Manuel Antonio Baldizón ha prescindido de su diputación en búsqueda de la Presidencia de la República con la agrupación política Liderazgo Democrático (Líder). Actualmente el PAN cuenta únicamente con dos diputados.¹⁴⁵

La propuesta sobre desarrollo rural que presentaron en su momento, la Iniciativa 3212, generaba beneficios particulares para el sector cardamomero como se verá en el siguiente capítulo.

¹⁴⁴ Actualmente (2010) es el Alcalde de la Ciudad de Guatemala, reelecto en dos ocasiones.

¹⁴⁵ 27 de agosto de 2010. Esta fecha aplica cada vez que se quiera precisar la palabra “actualmente” para contextualizar el contenido de la tesis.

Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca: La URNG ha puesto en agenda legislativa el tema de una ley de desarrollo rural en tres ocasiones a través de Alba Estela Maldonado¹⁴⁶. Incluso esta diputada apoyó la propuesta de Plan Visión de País, que se califica como la propuesta empresarial por parte de algunos sectores. La URNG es un partido de izquierda, que se define como revolucionario en su práctica, objetivos y fundamentos ideológicos. Fue fundado el 7 de febrero de 1982 mediante la unión de 4 grupos insurgentes: Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP), Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA), Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR), y Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT). Al ser una organización guerrillera no pudo ver luz como partido político sino luego de firmados los Acuerdos de Paz, fue inscrito el 12 de diciembre de 1998, siendo Alba Estela Maldonado su Secretaria General durante varios años. Actualmente cuenta con solamente dos diputados, caracterizándose siempre por ser una bancada bastante reducida. Alba Maldonado ya no es diputada al Congreso de la República.

Unidad Nacional de la Esperanza: La UNE es el partido político que actualmente se encuentra haciendo gobierno. Tiene mayoría en el Congreso, aunque muy leve. Como partido político se empezó a gestar en octubre de 2000, luego que Álvaro Colom (actual Presidente de la República), abandonó la Alianza Nueva Nación. En enero de 2001 integró su bancada legislativa con 13 parlamentarios procedentes por transfuguismo de otros partidos. Obtuvo su registro ante el Tribunal Supremo Electoral en septiembre de 2002. Se identifica con la socialdemocracia, perteneciendo incluso a la Internacional Socialista. Actualmente cuenta con 30 diputados.

Debido a que diputados de este partido han participado en tres iniciativas sobre desarrollo rural, no se descarta que apoyen una propuesta en el Congreso de la República¹⁴⁷. Sin embargo, cabe mencionar que el Ejecutivo ha tenido la posibilidad de negociar una propuesta de ley articulada con los miembros de su bancada ante el Legislativo;¹⁴⁸ empero, ha optado

¹⁴⁶ Iniciativas 3212, 3235 y 3606.

¹⁴⁷ Iniciativas 3235, 3470 y 4084.

¹⁴⁸ Iniciativa 4084.

por programas gubernamentales, en vez de dar por definida una iniciativa con carácter de ley. Actualmente, de los ponentes de iniciativa sobre desarrollo rural pertenecen a la UNE Carlos Santiago Nájera, Nery Samayoa Barrios, Roberto Kestler y Maura Estrada; Leonardo Camey pertenece a la bancada Líder y los restantes no fueron reelectos o no participaron a cargo de diputado.

Alianza Nueva Nación: La ANN es un partido de izquierda ya desaparecido, del cual un diputado se dio a la tarea de apoyar una iniciativa de ley sobre desarrollo rural.¹⁴⁹ Este partido se desprendía de la URNG y muchos de sus simpatizantes se concentraron en un nuevo partido político denominado Encuentro por Guatemala (EG). Pese a su desaparición, se incluye como referente por haber apoyado una de las iniciativas mencionadas. Actualmente Alfredo de León, diputado ponente, ya no es diputado al Congreso de la República.

Frente Republicano Guatemalteco: El FRG, es un partido de derecha que hizo gobierno entre 2000-2004. Fue un partido muy fuerte políticamente, incluso presidiendo el Congreso de la República en varias ocasiones, contando también en su momento con una aplanadora de diputados y dos períodos en los cuales fueron la mayor oposición legislativa. Se caracterizaron por ser el partido político más disciplinado de Guatemala. Actualmente se han debilitado por muchos actos de corrupción que han salido a luz pública por parte de ex funcionarios del gobierno, por lo que a la fecha cuenta con siete diputados.

Diputados del FRG apoyaron una propuesta en 2005 que buscaba implementar un Ministerio de Desarrollo Rural, aunque venidos a menos en el Legislativo podrían apoyar una iniciativa sobre desarrollo rural. De los tres diputados que encabezaron la propuesta, solamente Zury Ríos sigue en el partido político; Arístides Crespo es ahora diputado por el Partido Patriota (PP) y Jorge Alfonso Ríos ya no es diputado al Congreso de la República. Es difícil pronosticar cuál sería su posición con respecto a las otras iniciativas presentadas en su momento al Congreso de la República, o incluso con la propia, pues pudieron

¹⁴⁹ Iniciativa 3235.

institucionalizar su posición sobre el desarrollo rural cuando hicieron gobierno y contaron con una aplanadora legislativa; empero, se inclinaron por programas gubernamentales más que por políticas de Estado reflejadas con un marco normativo respectivo.

Unión Democrática: La UD es un partido político de derecha moderada. Casi siempre con una bancada bastante reducida. El diputado Edwin Armando Martínez Herrera participó en dos iniciativas de ley¹⁵⁰ y actualmente es el único diputado electo por dicho partido, por lo que no se descarta su interés en apoyar una iniciativa de ley sobre desarrollo rural.

Gran Alianza Nacional: La Gana en su momento se autodenominado como el partido de la derecha empresarial. Hizo gobierno entre 2004-2008, teniendo diferencias internas sobre las propuestas de desarrollo rural que se presentarían en el Congreso de la República. Sin embargo, uno de sus diputados emblema e incluso en su momento Presidente del Congreso de la República, Jorge Méndez Herbruger, apoyó la propuesta de Plan Visión de País. Actualmente cuentan con 14 diputados. Méndez Herbruger sigue perteneciendo a la Gana, por lo que podría apoyar una iniciativa de ley sobre desarrollo rural siempre y cuando no afecte los intereses empresariales.

Encuentro por Guatemala: EG es un partido político de izquierda moderada que incluso se dice ha recibido financiamiento de grandes empresarios guatemaltecos. Se nutre de disidentes del extinto ANN aunque actualmente sólo Nineth Montenegro integra la bancada, pues otros diputados se declararon independientes, como es el caso de Otilia Lux y Rodolfo Aníbal García. Los tres diputados en su momento, presentaron quizá una de las propuestas más polémicas por tratar de forma clara el tema de la tenencia de la tierra como se verá en el siguiente capítulo.¹⁵¹ No se descarta que apoyen una propuesta de desarrollo rural congruente con su ideología.

Comisión de Pueblos Indígenas: Denominada en algunos documentos legislativos también como de Comunidades Indígenas. Está encargada de darle seguimiento a temáticas sobre

¹⁵⁰ Iniciativas 3470 y 3606.

¹⁵¹ Iniciativa 3901.

Pueblos Indígenas, se encuentra integrada por: Rodolfo Moisés Castañón Fuentes (Presidente); Efraín Asij Chile; Beatriz Concepción Canastuj Canastuj; Juan Armando Chun Chanchavac; Moisés David Chuvá de León; Elza Leonora Cu Isem; Walter Rolando Félix López; Manuel Marcelino García Chuta; Oscar Valentín Leal Caal; Otilia Inés Lux García; Clemente Samines Chali; Pedro Pascual Simón Vásquez; y Rosa Elvira Zapeta Osorio.

Comisión de Descentralización y Desarrollo: Encargada de darle seguimiento a temas de su competencia, se encuentra integrada por: Juan Carlos Rivera Estévez (Presidente); Gustavo Ernesto Blanco Segura; Manuel Eduardo Castillo Arroyo; Byron Juventino Chacón Ardón; Mauro Guzmán Mérida; Joel Rubén Martínez Herrera; Oswin René Morales Flores; Macario Efraín Oliva Muralles; Edgar Abraham Rivera Estévez; Edgar Abraham Rivera Sagastume; Ewald Mauricio Scheel Aguilar; Ronald Ramiro Sierra López; y José Domingo Trejo de la Roca.

Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País: Como su nombre lo indica debe darle seguimiento a las cuatro propuestas que en su momento hizo Plan Visión de País: seguridad, salud, desarrollo rural y educación. Sus integrantes son: Mario Roderico Mazariegos de León (Presidente); Efraín Asij Chile; Gabriel Heredia Castro; Jorge Méndez Herbruger; Nineth Varenca Montenegro Cottom; Galim Adami Morales Barrios; Félix Adolfo Ruano de León; y Ricardo Antonio Saravia Torrebiarte.

Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca: Discutiendo temáticas que por su naturaleza le competen. Está integrada por: Juan Manuel Giordano Estrada (Presidente); Luis Francisco Barquin Aldecoa; Carlos Enrique Bautista Godínez; Alicia Dolores Beltrán López; Ferdy Noel Berganza Bojorquez;¹⁵² Edgar Leonel Castañeda Oliva; Moisés David Chuvá de León; José Alfredo Cojtí Chiroy; Luis Alberto Contreras Colindres; Elza Leonora Cu Isem; Lilian Elizabeth Donis; Erasmo Estrada Lima; Edgar Efraín García Estrada; Edgar Caín

¹⁵² Se sugiere dar especial atención a este actor.

González Aguilar; Osbeli Avenamar Gressi Camposeco; Gabriel Heredia Castro; José Alfredo Hernández de la Cruz; Mario Santiago Linares García; Julio Recinos Castañeda; Nery Orlando Samayoa Barrios; y Jorge Leonel Villatoro Monterroso.

Principales características del Legislativo en el proceso negociador: En el caso del Congreso de la República de Guatemala la situación es un poco más atomizada. Dadas las características de un Organismo Legislativo que tiene un gran número de diputados públicamente ubicados en la derecha, alrededor de 67%, y con poca identidad partidaria, sino más bien oportunistas (transfuguismo), el juego de intereses suele muchas veces individualizarse por sobre el de su bancada.

Prácticamente, el conglomerado del Legislativo está más preocupado en legitimar su accionar presentando iniciativas de ley sobre la temática que nos involucra, que en desarrollar un proceso realmente vinculante con la participación de los actores sociales que tienen en juego sus intereses para lograr definir un marco jurídico-normativo, entiéndase ley, en la cual se busque que los beneficios sean muchos y los costos se reduzcan en un balance equitativo para los principales afectados (terratenientes y campesinos). En este contexto resulta evidente que el sector empresarial tiene mayor poder en el espacio negociador que el resto de actores, incluyendo a los políticos, por ser el capital económico el factor determinante para influir en la toma de decisiones del sistema político guatemalteco. Las comisiones legislativas involucradas suelen ser permeadas en sus decisiones por este conflicto de intereses.

Organizaciones sociales y campesinas

Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas: La CNOC se define como una instancia de coordinación indígena y campesina político-reivindicativa, basada en la entidad de principios y la unidad programática, con la finalidad de incidir en formulación, definición, implementación y evaluación de políticas públicas que promueven el desarrollo rural

integral, sobre la base de la justicia social, la equidad de género, la interculturalidad y la defensa del medio ambiente. Surgen el 30 de noviembre de 1992 como resultado del Primer Congreso Nacional Campesino.

A partir de 1993 se da a conocer públicamente CNOC, conformada por cuatro organizaciones campesinas que son: Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (Condeg), Comité de Unidad Campesina (CUC), CONAMPRO¹⁵³ y la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (Conic). Este esfuerzo de unidad, permitió analizar la profundidad de la problemática agraria y abrir espacios de participación en los temas que se abordaban en las negociaciones de los Acuerdos de Paz.

Dentro de los motivos de participación que argumenta CNOC se encuentran el bajo salario y las malas condiciones que se vivían en el campo, así como el incremento de la conflictividad agraria, especialmente los desalojos violentos. Su visión es promover el desarrollo rural integral sobre la base de la articulación de esfuerzos y acciones permanentes para la construcción de un país pluricultural, multiétnico y multilingüe. Su misión se remite a estar unidos y organizados en la lucha del movimiento indígena y campesino, desarrollando programas de formación, capacitación y propuestas de programas que ayuden a satisfacer las necesidades sociales, económicas, políticas y culturales, así como la construcción del poder local.

Sus programas de trabajo son:

1. Programa de Desarrollo Rural Integral: Avalada mediante congresos regionales de campesino y presentada en 2004.
2. Programa de Seguridad Alimentaria: Presentada en 2004.
3. Programa de Reforma Agraria Integral: Elaborada durante tres años y presentada en 2005.

¹⁵³ No especifica la información oficial de CNOC sobre el nombre de esta organización, únicamente las siglas.

4. Programa de Derechos Laborales: Propuesta de reformas al Código de Trabajo, presentada en 2005.

Dentro de las organizaciones miembros de CNOC se encuentran:

1. Comité de Desarrollo Campesino (Codeca).
2. Comité de Unidad Campesina (CUC).
3. Consejo Nacional Indígena y Campesino (Cnaic).
4. Comunidad Indígena Xinca de Jutiapa.
5. Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala (Condeg).
6. Coordinadora Campesina Kab’awil (CCK).
7. Asociación de Comunidades por el Desarrollo Integral de Petén (ACDIP).

Su propuesta de Desarrollo Rural Integral es de **carácter social**, no es una propuesta de ley, incluso es más bien un documento que incluye muchas áreas de interés para las organizaciones campesinas, mismas que son recogidas en las diferentes propuestas conocidas en el Legislativo; igual situación concierne al planteamiento sobre reforma agraria. No se demeritan por no tener el formato de iniciativa de ley que exige el marco normativo de Guatemala, sino que por razones de uniformar el análisis éste vierte únicamente sobre las iniciativas de ley que se han presentado al Congreso de la República; se reitera que muchas de sus demandas, aunque no todas, se incluyen dentro de algunas iniciativas presentadas, sobre todo la Iniciativa 3901 y la Iniciativa 4084.

Plataforma Agraria: Plataforma Agraria, que se autodefine como *“una alianza política, diversa y multisectorial, comprometida con la construcción de un movimiento social que luche por cambios estructurales agrarios y por el desarrollo rural, que sea capaz de vincular reivindicaciones específicas con agendas nacionales, así como entretejer dinámicas locales*

con internacionales”.¹⁵⁴ Plataforma Agraria está constituida por 21 organizaciones de diversa naturaleza, por medio de Plataforma Agraria se ha logrado poner en agenda muchos temas que las organizaciones campesinas no habían logrado de forma tradicional, por ejemplo el propio tema de Desarrollo Rural Integral.

El antecedente político que motivó construir esta alianza en Guatemala fue la revisión histórica y crítica de experiencias y propuestas organizativas vinculadas a la problemática en el campo. Nace en 2000 con el propósito de impulsar una alianza entre agrupaciones de diferentes sectores, cuyo referente es el campesinado.

Sus fundadores son: Pastoral de la Tierra Interdiocesana (PTI), Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avancso), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (Conic) y el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH). A partir del 2001 convocan a organizaciones campesinas regionales, con las cuales continúa la reflexión para elaborar **dos iniciativas políticas**, “Abriendo Brecha” (que es una propuesta de desarrollo rural) y “Reforma Cafetalera” (que es una propuesta para la atención de la crisis de las pequeñas economías en el campo).

En sus años de lucha se ha propuesto acumular fuerzas mediante cinco estrategias: cabildeo, diálogo y negociación, presión social, formación política, y comunicación. Reconoce que la lucha se hace desde las comunidades y realiza esfuerzos para promover la organización, luchando por demandas muy sentidas en la población campesina vinculadas al desarrollo rural en Guatemala.

Se integra por agrupaciones campesinas (locales, municipales, departamentales), grupos de acompañamiento e investigación. Sus organizaciones se ubican en: Alta Verapaz,

¹⁵⁴ Información obtenida el 6 de febrero de 2010 de la página web de Plataforma Agraria http://www.plataformaagraria.org/guatemala/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=27

Chimaltenango, Chiquimula, Escuintla, Guatemala, Huehuetenango, Jutiapa, Quetzaltenango, Quiché, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapán y Zacapa.

Las organizaciones que la integran son:

- Asociación de Desarrollo Integral (ADI).
- Asociación de Formación para el Desarrollo Integral (Afopadi).
- Asociación de Sololatecos Unidos para el Desarrollo Integral (ASUDI).
- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (Avancso).
- Asociación para el Desarrollo Integral Chortí (ADICH).
- Asociación para el Desarrollo Integral en el Quiché – “Kumool” (ADIQK).
- Asociación Maya-Mam de Investigación y Desarrollo (AMMID).
- Comunidades de Población en Resistencia (CPR-Sierra).
- Coordinadora Campesina Chortí para el Desarrollo Rural Integral.
- Coordinadora Campesina Maya de Los Altos.
- Coordinadora de Organizaciones para el Desarrollo de Colomba (Codeco).
- Coordinadora Marquense Madre Tierra Nan Tx’ Otx’ (Acomnat).
- Federación Sindical Obrero y Campesina (Fesoc).
- Grupo Campesino Xinca.
- Movimiento de Trabajadores Campesinos, de San Marcos (MTC).
- Nuevo Día Pastoral de la Tierra Interdiocesana (Pastorales de la Tierra de Quetzaltenango, Suchitepéquez, El Quiché y San Marcos).
- Red de Asociaciones Campesinas San Marcos (Redascam).
- Unión del Movimiento Campesino Génova–Flores (Umcagef).
- Redmujer.

En la misma sintonía que CNOC **su propuesta no es en sí una iniciativa de ley**, sino más bien un análisis de la situación rural del país y un conjunto de demandas planteadas, que no se demeritan, pero por no ser una iniciativa de ley no se incluirá como “propuesta en sí”, sino

más bien, si se reflejan o no las demandas por Plataforma Agraria planteadas en las iniciativas que ha conocido el Congreso de la República. Tanto en el caso de CNOC, como en el caso de Plataforma Agraria es interesante conocer por qué no han convertido sus propuestas en el formato de iniciativa de ley y así realizar el respectivo *lobby* político para su inclusión dentro de la agenda legislativa.

Comisión de Pastoral Social de la Iglesia Católica: Dentro de sus objetivos generales destacan analizar la realidad e incidir en ella desde la misión de anuncio y denuncia de la Iglesia Católica; luchar contra la pobreza, a través de proyectos y programas de desarrollo humano integral; promover una cultura de reconciliación y de paz, contra los atentados a los excluidos, a la mujer y al medio ambiente. Fue uno de los Convocantes seleccionados por las organizaciones sociales y campesinas para un Diálogo Nacional por el Desarrollo Rural Integral.¹⁵⁵

Plan Visión de País: Afirma que es “una iniciativa que busca la implementación de políticas públicas intertemporales y virtuosas por parte de los partidos políticos, con una visión de 15 años.”¹⁵⁶ También asiente que sus objetivos son construir un país con mejores condiciones de vida para todas y todos los guatemaltecos mediante un pacto entre los diferentes partidos denominado: **Plan Visión de País**. Ha buscado que las acciones del Ejecutivo y Legislativo se encuadren en el Plan Visión de País, así como consolidar el papel de los partidos políticos como interlocutores válidos entre la sociedad y el Estado.

Se asumen como protagonistas del Plan Visión de País a los Secretarios Generales y líderes de los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y un grupo de 15 guatemaltecos provenientes de diversos sectores cuyo rol principal es el de facilitar la consecución del pacto, acompañando a los actores fundamentales del proceso. El denominado Grupo Facilitador de Plan Visión de País fue conformado por José Alejandro

¹⁵⁵ Las organizaciones sociales y campesinas buscaban a instituciones con cierta credibilidad que reactivaran los espacios de diálogo sobre la problemática agraria y rural del país.

¹⁵⁶ Información obtenida el 6 de febrero de 2010 de la página web de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales Ver: www.asies.org.gt/.../PVP%20Gran%20Campa%F1a.ppt

Arévalo, Jaime Arimany, Felipe Bosch, Harold Caballeros, Gonzalo de Villa, Rafael Espada,¹⁵⁷ Roberto Gutiérrez, José Ángel López, Hellen Mack, Mario Polanco, Álvaro Pop, Diego Pulido, Gerth Rosenthal, Mariano Ventura y Adrián Zapata.

Plan Visión de País utilizó una metodología que se estableció mediante la determinación de los Secretarios Generales de cuatro temas considerados como trascendentales para Guatemala, mismos que serían discutidos con una visión de largo plazo. Los temas fueron: a) Seguridad, Democracia y Justicia; b) Desarrollo rural; c) Educación y d) Salud y Nutrición. Estos tendrían dos ejes transversales: macroeconomía y reforma fiscal, y multiculturalidad e interculturalidad.

En cada uno de los temas, se asignó a un grupo de expertos el diseño de un documento de apertura al diálogo entre los partidos políticos. Este análisis se realizó de forma individual por parte de cada uno de los partidos políticos, así como colectiva, por medio de talleres de trabajo con los especialistas de cada temática designados por los partidos políticos participantes. Cada uno de los temas finalizó con una propuesta de política pública acompañado de su respectivo Acuerdo Político.

El 10 de octubre de 2006, firmaron los participantes para apoyar la emisión de las leyes marco correspondientes a las cuatro temáticas. Luego los anteproyectos de ley fueron presentados ante la Junta Directiva del Congreso de la República para su discusión y aprobación en las distintas bancadas. Algunos actores afirman que el Acuerdo Político al cual se llegó no fue reflejado en las iniciativas de ley, sobre todo en la que nos compete, la de desarrollo rural.¹⁵⁸

En el Congreso de la República amparados en el Artículo 18, inciso l), de la Ley Orgánica del Organismo Legislativo, Decreto No. 63-94, se constituyó la Comisión Extraordinaria de

¹⁵⁷ Hoy (2010) Vicepresidente de la República de Guatemala.

¹⁵⁸ Al respecto se recomienda revisar el Capítulo IV y V del presente trabajo de tesis, así como las conclusiones finales.

Seguimiento al Plan Visión de País, que tendría a cargo consolidar las propuestas en el Legislativo. Sin embargo, las propuestas no fueron bien recibidas por organizaciones sociales por considerar que defendían intereses particulares, orientados a los intereses de la cúpula económica y no los tomaban en cuenta en el proceso de construcción de las iniciativas, mientras que varios actores que establecieron el Acuerdo Político manifestaron que éste no se reflejaba en la Iniciativa 3606, presentada como producto de Plan Visión de País al Congreso de la República de Guatemala.

Principales características de las organizaciones sociales en el proceso negociador: Las organizaciones sociales tienden a articular la defensa de los campesinos ante el sector empresarial y político del país, pero su peso es relativamente pequeño, pues como se verá en el capítulo final han padecido incluso de “delirio protagónico”. Han tenido la oportunidad de apoyar iniciativas que si bien no logran ser 100% el reflejo de sus demandas, contienen puntos importantes, como lo es la generación de una institucionalidad articulada para trabajar sobre el desarrollo rural, e incluso, manifestando sus propias demandas de tierra, pero al no ser ellos los que presentan la iniciativa, deciden no acuerpar la misma, lo que permite ir observando que su agenda real no es precisamente la que oficialmente presentan. Pero también el sector empresarial ha desarrollado sus propios espacios sociales para participar en la formulación de una política de desarrollo rural, como lo fue Plan Visión de País y generar incidencia directa sobre la clase política.¹⁵⁹

Organizaciones empresariales

Asociación de Cardamomeros de Guatemala: Cardegua, se constituyó originalmente como la Asociación de Procesadores de Cardamomo de Alta Verapaz¹⁶⁰ el 10 de septiembre de 1993. Este grupo de personas empezaron a tener reuniones constantes, con el fin común de ayudarse en relación con tener un mejor producto, para ello empezaron a transmitir a la

¹⁵⁹ Ver *in supra*.

¹⁶⁰ Alta Verapaz es un departamento de la República de Guatemala, al norte del país.

población productora de cardamomo mensajes por radio, también se reunían con alcaldes de cada municipio tratando de difundir y solicitar a los productores de cardamomo que cosecharan su producto en el tiempo indicado. El 23 de julio de 1998, quedó aprobada con el nombre de Asociación de Cardamomeros de Guatemala, o simplemente Cardegua. Esta asociación tiene relación directa con una iniciativa de ley presentada en el Congreso de la República, específicamente la 3212, pues como se verá en el siguiente capítulo, buscaban tener todo el beneficio para su sector y su asociación con un marco jurídico que se legitimaba como “orientador del desarrollo rural”.

Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras: El sector privado organizado ha tratado de mantener presencia en el medio político por medio de su principal organización gremial, como lo es Cacif. Según señala el propio Cacif:

“Desde los primeros años de vida independiente, los sectores económicos del país se organizaron con el objetivo de ayudar a crear un ambiente favorable a la inversión y el crecimiento económico. La primera de estas instituciones, la Sociedad Económica de Amigos del País, incorporó en su seno a un grupo de prestigiosos y notables ciudadanos, quienes con su vocación de progreso y su visión de largo plazo, contribuyeron al desarrollo del aparato productivo del país. A finales del siglo pasado y con la necesidad de dar un sentido más gremial a estas organizaciones, nace la Cámara de Comercio, entidad en la que encuentran espacio todas las actividades económicas de la época. Con el devenir de los años y la diversificación de la actividad productiva fueron creándose nuevas organizaciones que respondían, en gran medida, a la expansión y dinamismo de nuevos sectores productivos. Es entonces como en 1957, los empresarios del país, organizados en distintas Cámaras y Asociaciones, reconocen la necesidad de crear un ente coordinador, que sin menoscabar el papel y la actividad propia de cada organización, promueva un mayor acercamiento y unifique esfuerzos y acciones en defensa del Estado de Derecho, la libre empresa y la dignidad del individuo. (...) Desde entonces, el

*Comité en su actividad de promoción de las actividades productivas y de propuesta para la situación nacional, se posiciona como un actor social de primer orden y ocupa un espacio importante en la vida política, social y económica del país. Su activa participación en la definición de estrategias sociales y económicas, su compromiso de continuar invirtiendo en el país a pesar de las dificultades políticas de las últimas décadas, su rol en la construcción de la democracia, su papel vigilante de la constitucionalidad y su firme respaldo al proceso de paz, le constituyen como el legítimo representante de las opiniones e intereses de los pequeños, medianos y grandes empresarios del país”.*¹⁶¹

De una u otra forma el Cacif también tiene presencia dentro del ámbito político debido a que los empresarios de forma individual financian las distintas opciones políticas del país, es decir financian a los partidos políticos, ya que la Ley Electoral y de Partidos Políticos lo permite mediante el financiamiento público y privado.¹⁶²

Recientemente su integración ha reflejado fisuras, tales como la independencia de la Cámara de Comercio del Cacif por problemas históricos con el sector agroindustrial. Obviamente cualquier discusión sobre desarrollo rural les atañe, pues representan los intereses de los empresarios guatemaltecos y aunque no tienen una propuesta de ley sobre desarrollo rural en específico, se puede considerar que han tenido una mejor recepción de la propuesta de Plan Visión de País, que las del resto.

Cámara del Agro: La Cámara del Agro es el brazo agrario del Cacif, se define como una entidad apolítica, no lucrativa y con personalidad jurídica distinta de cada una de las asociaciones que la integran, fue fundada en 1973 con el fin de formar una institución que velara por defender y promocionar un Estado de Derecho y el respeto a la propiedad privada. Dicho ente está conformado por asociaciones de productores agrícolas y pecuarios del país.

¹⁶¹ Obtenido el 30 de enero de 2010 de: <http://cacif.org.gt/index.php?ID=7303>

¹⁶² Al respecto se puede consultar el Artículo 21 de dicha ley.

Su visión es coordinar estrategias de desarrollo entre sectores, promover y defender los principios de libertad económica y libre empresa, como factores indispensables para el progreso del país. Su misión como objetivo primordial junto al Consejo Agroindustrial de Guatemala consiste en lograr el desarrollo productivo y crecimiento económico del país, que permita el acceso a más oportunidades para los guatemaltecos.

Para ello se han trazado como objetivos participar proactivamente en el entorno económico y político del país, desarrollar estrategias de apertura a mercados y promocionar a nivel mundial la “calidad” de la producción del país. Tienen como principios orientadores la modernización técnica y laboral del sector, incrementar la competitividad en la economía global, **unificar una agenda de desarrollo del país**, buscar alianzas con los diversos sectores del país y **mantener apertura permanente al diálogo para encontrar consensos**.

Específicamente la Cámara del Agro es una de las partes más interesadas y afectadas por la temática, Carlos Zúñiga, presidente en ese entonces de la Cámara del Agro, y ex presidente de Cacif, consideró que será bueno aprobar una ley de desarrollo rural, pero apuntó: *“Creemos que el planteamiento actual no está enfocado en un desarrollo integral; el proyecto debe ser revisado para que tenga una visión de largo plazo”*.¹⁶³

Según este dirigente no se puede basar una ley de este tipo en el enfoque actual, *“que es agrícola y de subsistencia. Debe ser complementado con otras actividades económicas, como el turismo, el comercio y los servicios. Hay que tener una visión más amplia que solo la conflictividad agraria, y este proyecto está fundamentado únicamente en lo agrícola. No quisiéramos un proyecto de ley con tan poca visión de pretender que sigamos viviendo como hasta ahora. Cualquier proyecto que ponga en entredicho el derecho de la propiedad no puede fomentar el desarrollo en ninguna parte del mundo, lo cual espanta la inversión y*

¹⁶³ Obtenida de nota de Cristina Bonillo de Prensa Libre, “Sectores campesinos exigen al Congreso de la República que la iniciativa de ley de desarrollo rural integral sea aprobada sin que se hagan más enmiendas a la propuesta”, del 16 de febrero de 2010. Haciendo alusión a la Iniciativa 4084.

aleja el desarrollo.” Como veremos en los siguientes capítulos, estas afirmaciones reflejan claramente su posición gremial en la negociación política de una ley de desarrollo rural.

Principales características de las organizaciones empresariales en el proceso

negociador: Las organizaciones empresariales, en especial la Cámara del Agro (el brazo agrario del Cacif), suele ser reacia a las demandas que impliquen cambios al sistema agroproductivo del país; en especial, cuando por más mínimo que sea, se mencione la necesidad de democratizar el uso de la tierra, incluso no necesariamente entendiendo esto como expropiación de tierras; esto ha sido motivo de retiro de cualquier espacio negociador y ha sustentado aún más las reacciones de las organizaciones campesinas. Cabe recordar que las organizaciones empresariales son determinantes para el sistema político guatemalteco pues han sido su sostén financiero y legitimador, no hay que olvidar que los medios de comunicación están prácticamente cooptados por ellos, lo que significa una reproducción de su discurso hegemónico.

Organizaciones académicas

Universidad de San Carlos de Guatemala: La Usac fue fundada por Real Cédula de Carlos II, de fecha 31 de enero de 1676. Desde septiembre del año 1945, la Universidad de San Carlos de Guatemala funciona como entidad autónoma con autoridades elegidas por un cuerpo electoral, conforme el precepto legal establecido en su Ley Orgánica; y se ha venido normando por los principios que, entre otros, son el producto de la Reforma Universitaria en 1944.

La Usac es la única universidad estatal, es una institución que por su obligación estatutaria de extensión universitaria ha incidido en la sociedad guatemalteca por medio del debate de asuntos de interés nacional y la formulación de propuestas concretas en la lucha contra la pobreza, la marginación y la exclusión social. Históricamente ligada a la izquierda guatemalteca, los temas de diálogos nacionales y desarrollo rural no han sido ajenos a ella.

Fue seleccionada por las organizaciones sociales y campesinas como uno de los Convocantes al Diálogo Nacional por el Desarrollo Rural Integral, principalmente a través de la Facultad de Agronomía.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales: La Flacso es un organismo internacional de carácter regional y autónomo, creado en 1957 por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)¹⁶⁴ y algunos gobiernos de América Latina y del Caribe, con el objetivo de promover la enseñanza, la investigación y la cooperación técnica en el campo de las ciencias sociales en la región. Actualmente, el Acuerdo General de Flacso cuenta con diecisiete países miembros de América Latina y el Caribe.

En Guatemala, la Flacso cuenta con el *Área de Población, Ambiente y Desarrollo Rural*. Esta es un espacio de reflexión y estudio de la problemática socio ambiental mesoamericana. Considera en su análisis las relaciones entre el Estado, la institucionalidad comunitaria y el movimiento social, a través de una estrategia multidisciplinaria que parte de las ciencias sociales articulándose con las ciencias biofísicas, para contribuir a la generación de opciones viables en el desarrollo de la población rural.

El área realiza actividades de investigación, docencia e incidencia, en las cuales produce y reproduce conocimientos, apoya los procesos de fortalecimiento comunitario y propicia el desarrollo de alianzas estratégicas y de acompañamiento con los actores vinculados a la solución de los problemas relacionados con los recursos naturales, el ambiente y el desarrollo rural. Fue seleccionado por las organizaciones sociales y campesinas como uno de los Convocantes al Diálogo Nacional por el Desarrollo Rural Integral.

Asociación Nacional para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala: Avanco es un centro de investigación en ciencias sociales que inició sus actividades en enero de 1986,

¹⁶⁴ Por sus siglas en inglés.

luego de producirse la apertura política que condujo a la instauración en Guatemala de un gobierno civil electo. Los temas de investigación a lo largo de los años han respondido a la lectura de país que se hace en el instituto, pero ha permanecido como interés básico el estudio de la relación entre el Estado y la sociedad. En los primeros años se exploraron los cambios que se daban en el Estado guatemalteco, y en especial lo concerniente a las políticas de desarrollo, para a finales de la década de 1980 entra más concretamente a trabajos que dieran luces sobre la relación Estado/sociedad aludida.

Cuenta con un *Área de Estudios sobre Campesinado*, que fue creada en 1993 con el propósito de desarrollar estudios e investigaciones para dar cuenta de los numerosos y complejos procesos que se viven en el ámbito rural guatemalteco, en especial (aunque no únicamente) de aquellos directamente relacionados con el campesinado. Ha fortalecido académicamente a las organizaciones campesinas por medio de intelectuales y trabajos académicos, mismo que se ha hecho como una política activa de la institución.¹⁶⁵

Principales características de las organizaciones académicas en el proceso negociador:

Por su parte, las organizaciones académicas han sido en alguna medida el nutriente científico de los planteamientos y necesidades de las organizaciones sociales, así como sus mediadores, específicamente de las organizaciones campesinas. Esto obedece a que muchos de los miembros de las organizaciones académicas aquí citadas, han tenido estrecha relación con los movimientos de izquierda.

Actores especiales

Procuraduría de los Derechos Humanos: La PDH es una instancia de control político que tiene el Estado de Guatemala para garantizar el respeto de los Derechos Humanos de sus habitantes. Su responsable es el Procurador de los Derechos Humanos que es un

¹⁶⁵ Recientemente se desarrolló un seminario denominado “Comunicación a favor del Desarrollo Rural Integral”, al cual el autor tuvo la oportunidad de asistir a dos de seis sesiones, pudiéndose constatar el trabajo que tiene Avanco con organizaciones como Plataforma Agraria y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, entre otras.

Comisionado del Congreso de la República encargado de que se respete lo que a su materia compete en la Constitución Política de la República de Guatemala, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los Tratados y Convenios Internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. El Procurador legalmente no está supeditado a ningún organismo, institución o funcionario alguno, por lo cual actúa con independencia.

La persona electa como Procurador de los Derechos Humanos, debe reunir las mismas calidades que se requieren para ser Magistrado de la Corte Suprema de Justicia. Goza de las mismas inmunidades y prerrogativas de los diputados al Congreso. El Procurador es electo por el Pleno del Congreso para un período improrrogable de cinco años. Necesita como mínimo dos tercios del total de votos, en una sesión especialmente convocada para ese efecto. Es electo de una terna de candidatos propuesta por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso. También, el mismo Congreso puede cesar al Procurador y declarar vacante el cargo por participación material o intelectual comprobada en actividades de política partidista, renuncia, incapacidad sobreviviente, muerte, ausencia injustificada del país por más de 30 días, entre otros.

La PDH fue el cuarto de los Convocantes seleccionados por las organizaciones sociales y campesinas para impulsar el Diálogo Nacional por el Desarrollo Rural Integral, probablemente por contar una alta credibilidad ante la población guatemalteca y el resto de sociedad civil organizada.

Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz: Los Acuerdos de Paz mediante el Decreto 52-2005 alcanzan el reconocimiento de “Acuerdos de Estado” y crea el Cnap como el ente máximo dentro de la institucionalidad de la paz, estando integrado por miembros designados de los tres Organismos del Estado, partidos políticos y la sociedad guatemalteca.¹⁶⁶

¹⁶⁶ Según el Artículo 7 de dicha ley, el Cnap se conforma por: **“Artículo 7. Integración del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz.** El Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz se integrará con miembros designados de la siguiente manera: a) El titular de la Secretaría de la Paz, en representación del Gobierno de la República, como parte signataria, quien a su vez ejercerá la Secretaría Técnica del Cnap. b) Una

El Cnap al coordinar la institucionalidad de la paz tiene la autonomía e independencia funcional para dialogar, coordinar, consensuar, impulsar, promover, orientar e incidir en las reformas legales, políticas, programas y proyectos derivados que contribuyan al pleno cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Es bajo este marco de máxima responsabilidad y representación que tiene el Cnap, en lo que se refiere al cumplimiento de los Acuerdos de Paz que se busca su apoyo, específicamente por parte del Grupo Democrático por el Desarrollo Rural Integral, que se conforma por representantes de la Pastoral Social de la Iglesia Católica, el Procurador de los Derechos Humanos, Flacso y la Usac (los Convocantes al Diálogo Nacional por el Desarrollo Rural Integral). Estas instituciones buscaban elaborar de manera participativa y en consenso (según su propia definición), dos iniciativas de ley, una de Desarrollo Rural y otra Agraria Sustantiva y Procesal. Pese a contar con representación amplia como para tener resultados concretos en el Congreso de la República, el trabajo de Cnap no arrojó mayores resultados.

Principales características de los actores especiales en el proceso negociador: En el caso de los actores especiales, estos suelen jugar el papel intermediador por ser entes de reconocido prestigio, con credibilidad y legitimidad en la sociedad guatemalteca. Esto implica, que en alguna medida deben de mantener la objetividad necesaria sin llegar a asumirse defensores de una postura determinada en el conflicto, por lo que juegan a ser una especie de “lubricante” entre las partes, aunque esto no significa que su papel deba hacerse

persona, por la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, como parte signataria. c) Un miembro de la Junta Directiva del Organismo Legislativo. d) Por el Organismo Judicial, un Magistrado de la Corte Suprema de Justicia con voz pero sin voto. e) Una persona por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República. f) Una persona por el Ministerio de Finanzas. g) Una persona por cada uno de los partidos políticos o coaliciones con representación en el Congreso de la República, con excepción del Partido Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca –URNG-, por estar representada en calidad de parte signataria. h) Una persona por los pueblos indígenas, una representante de las mujeres y una por cada uno de los siguientes sectores: sindical, campesino, empresarial, organizaciones de derechos humanos y académico. i) El Procurador de los Derechos Humanos o su representante, en calidad de observador, con voz pero sin voto. j) Un observador de la Comunidad Internacional (Director Residente del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) con voz pero sin voto. Los períodos de ejercicio de los designados por los Organismos del Estado se regirán según las normas de cada uno de ellos. El período de los restantes miembros será de dos años y podrán reelegirse por un periodo más. Además del titular se deberá designar a un suplente.”

de menos, pues pueden acompañar prácticamente todo el ciclo de una política pública otorgándole legitimidad. Cabe resaltar que han sido las organizaciones sociales y campesinas las mayores interesadas en contar con este tipo de actores como mediadores para lograr impulsar y posicionar su propuesta de desarrollo rural. En alguna medida, muchas de las personas que laboran para estos “actores especiales” vienen de organizaciones sociales e incluso de partidos políticos de izquierda, como lo son la URNG y la ANN, lo cual puede permitir generar la inferencia de la razón por la cual las organizaciones sociales y campesinas tienden a ampararse en dichos actores.

Colofón del mapeo de actores

A lo largo de este capítulo se presentaron los actores que de una u otra forma aparecen involucrados en el proceso de negociación política de una ley de desarrollo rural para Guatemala. Como se ha podido revisar, cada uno de estos tiene características propias de acuerdo su capacidad de incidencia en el proceso de negociación de una política pública de desarrollo rural integral, entendida ésta como una ley que le dé sustento en el tiempo y garantías para su efectivo cumplimiento.

Si tuviéramos que representar el contenido de este capítulo (Mapa No.2), implicaría considerar la relación entre el análisis estratégico y el análisis sistémico visto en el marco teórico-metodológico de la presente tesis. Como ya se ha precisado lo político es la estrategia que tiene un actor en un determinado proceso, mientras que lo social es el entorno en el cual se desarrolla, mismo que va ligado al sistema que puede ubicarse en la estructura específica en que se desarrolla dicho proceso. A este juego de estrategias e intereses no puede restársele la carga ideológica que acentúa más las posiciones.

El mapa trata de ser un esbozo de las complejas relaciones encontradas en el mapeo de actores involucrados en la negociación política de una ley de desarrollo rural para Guatemala. Los círculos hacen alusión al ámbito político, tanto en el Congreso de la República, como los

principales grupos de presión que actúan sobre este. El cuadro es el ámbito social, donde los actores obtienen insumos y tienden a legitimarse. Las llaves pequeñas tratan de agrupar a actores que trabajan en coordinación. La llave grande (horizontal) hace alusión a una estructura, donde la combinación de lo político y lo social determinan el accionar de los brazos operativos sobre desarrollo rural de dos de los tres poderes formales del Estado guatemalteco.¹⁶⁷ Las líneas señalan las relaciones de influencia entre actores, si tienen una flecha, significa que la influencia surge en un actor y recae sobre el que apunta. Las líneas de dos flechas significan que ambos actores tienden a tener similar capacidad de influencia entre ellos.

En el círculo interior se encuentran las bancadas que han presentado o respaldado una o más iniciativas de ley sobre la materia en el Congreso de la República. Su ubicación dentro del círculo trata de reflejar el espectro político al que pertenecen, los partidos de izquierda de su lado, los de derecha al propio y los matices como el socialdemócrata de la UNE, del lado izquierdo pero más cercano al centro.

En el segundo círculo, siempre con características políticas, aparecen los principales grupos de interés y presión señalando su relación con los partidos políticos. Plan Visión de País en una relación de intercambio con todos los partidos políticos representados en el Congreso de la República por las razones ya argumentadas; Cardegua, sin tener relación estrecha con ningún partido político, ya que si bien tuvo relación con la propuesta del PAN ésta fue más bien coyuntural.

Cacif teniendo mayor relación con la Gana y el PAN, especialmente porque muchos miembros de Cacif nutrieron de cuadros y financiamiento a esos partidos políticos. Además, existió relación por financiamiento con la UNE y EG, que puede ser constatada en diversos medios de comunicación. Cámara del Agro es el brazo de Cacif que vela por los intereses agrarios

¹⁶⁷ Obviamente el otro poder sería el Judicial.

del gran empresariado, y donde incluso se afirma, se encuentran los terratenientes con visiones más conservadoras.

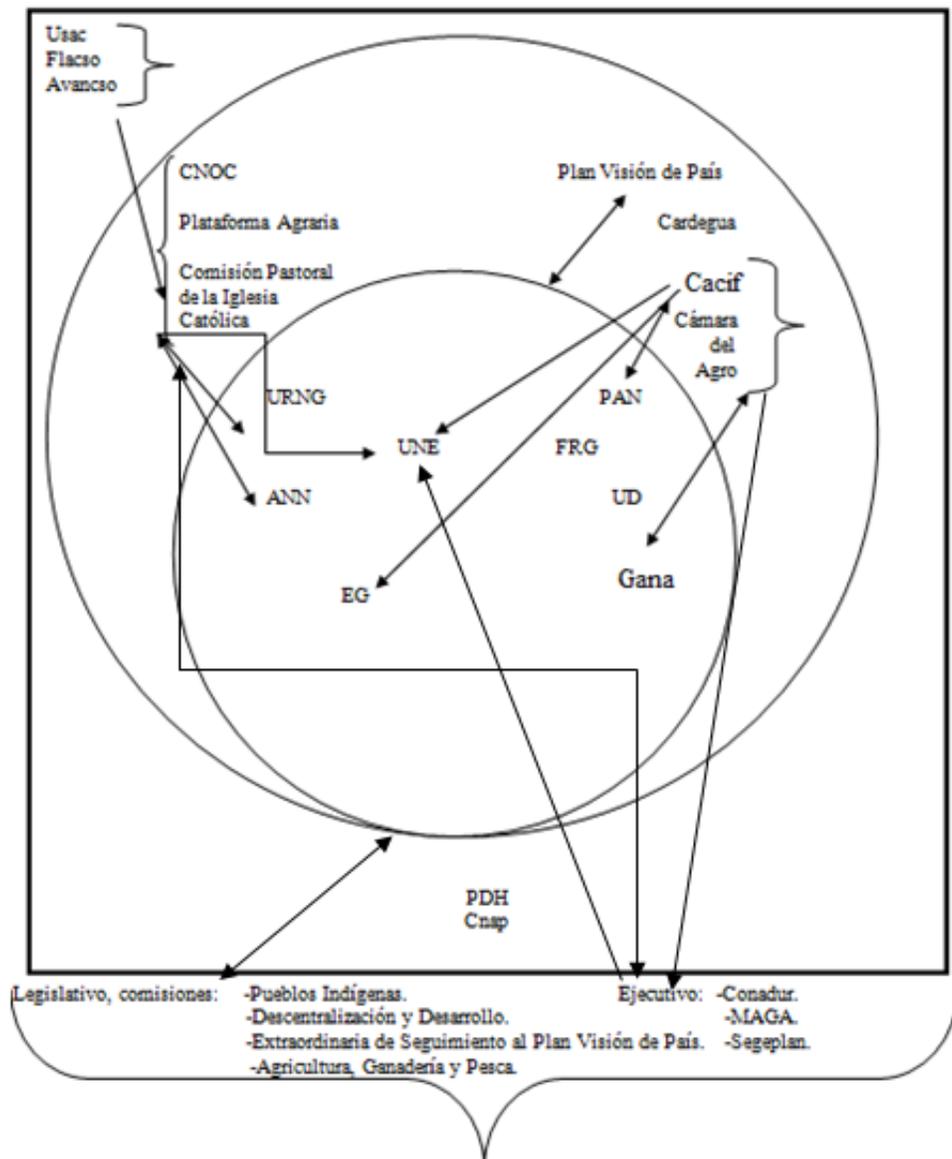
Las organizaciones sociales, que para este caso son las organizaciones campesinas, tienen una relación estrecha con partidos políticos de la izquierda más radical, como lo son la URNG y la extinta ANN. Las organizaciones campesinas son nutridas académicamente por el pensamiento de izquierda de organizaciones como Flacso, Avancso y la Usac.

El Ejecutivo con relación de influencia por parte del sector empresarial sobre todo por su dependencia de legitimidad, impuestos y el control que estos últimos tienen de los medios de comunicación. En cuanto a su relación con las organizaciones sociales, ésta es de reciprocidad, basada en la legitimidad política por ser electos por la mayoría del área rural y porque muchos miembros de organizaciones sociales se encuentran en puestos clave del gobierno central. Una relación de la que tienen control, es la que sucede entre Ejecutivo y su bancada en el Congreso de la República.

Por su parte, existen actores especiales como la PDH y el Cnap que en un determinado momento han sido garantes de la búsqueda de este acuerdo político y por su legitimidad no se descarta que puedan volver a ser llamados como convocantes o legitimadores del proceso. Aunque no se incluye en el mapa a la Cooperación Internacional, porque tienen representación en el mismo Cnap y desde hace ya varios años han tratado de hacerse al margen para que los procesos sean impulsados por los propios guatemaltecos, no se descarta que traten nuevamente de sumarse como garante de este esfuerzo.

Todos estos actores en conjunto influyen sobre las decisiones legítimas del Ejecutivo y Legislativo para elaborar la política sobre desarrollo rural, determinando la estructura, que serían los brazos operativos y decisorios que tienen ambos poderes del Estado, en este caso las comisiones legislativas y sus disposiciones, y lo actuado por la institucionalidad del gobierno central.

Mapa No.2
Relacionamiento de los principales actores vinculados al desarrollo rural en Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

Este mapa permite ir teniendo ya las primeras impresiones de las redes e incentivos que rodean la negociación política. En el siguiente capítulo se presentan las propuestas que el Congreso de la República ha conocido a la fecha sobre la materia.¹⁶⁸

CAPÍTULO IV

LAS INICIATIVAS DE LEY SOBRE DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA¹⁶⁹

En Guatemala existen diversas propuestas sobre lo que debe entenderse por “Desarrollo Rural”. Cada una de las propuestas tiene sus propias particularidades, aunque cabe mencionar que también existe un gran número de puntos comunes entre las mismas. Uno de esos puntos que se pretende lograr es que el desarrollo rural tenga visión de largo plazo y se institucionalice, dejándose de lado los programas gubernamentales tendientes al constante cambio y la improvisación de las autoridades en turno. Por ello las propuestas pretenden convertirse en ley, lo que implica un proceso de aprobación en el Congreso de la República de Guatemala para que éste mediante el voto de sus diputados y previa discusión les dé el carácter legal necesario.

Del proceso legislativo

¹⁶⁸ Agosto de 2010.

¹⁶⁹ Este capítulo puede resultar muy extenso, pero necesario para comprender qué realmente se está negociando tras la figura de una ley de desarrollo rural en Guatemala. Para una versión simplificada comparativa de las ocho iniciativas de ley se recomienda revisar el apartado “Anexos” en la presente tesis.

El marco normativo que sustenta el proceso de negociación política de una iniciativa de ley se encuentra en la “Ley del Organismo Legislativo” Decreto 63-94. Dicha ley estipula las disposiciones sobre el conocimiento de iniciativas y su aprobación, a este proceso se le denomina actividad legislativa.

Como primer punto es importante conocer cómo se presentan las iniciativas de ley, pues esto permitirá no pecar de ignorancia sobre el camino que han llevado las distintas propuestas que el Congreso de la República ha conocido sobre desarrollo rural para su institucionalización. Para una mejor comprensión se desarrolla el marco normativo bajo el cual las ocho propuestas fueron presentadas como iniciativas de ley.

Toda iniciativa legal debe de ser presentada al Congreso de la República en forma de decreto, lo que facilita la discusión legal de la propuesta. Al respecto, la Ley del Organismo Legislativo estipula:

*“Artículo 109.- Forma de las iniciativas de ley. Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa”.*¹⁷⁰

Un segundo punto, importante para el análisis, es conocer quiénes pueden hacer propuestas de ley. La Constitución Política de la República de Guatemala establece en su Artículo 174 que quienes tienen este derecho son los diputados al Congreso,¹⁷¹ el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala (única estatal) y el Tribunal Supremo Electoral.

¹⁷⁰ Congreso de la República de Guatemala. “Ley del Organismo Legislativo”. Decreto 63-94. Ayala & Jiménez Sucesores. Guatemala: 1994. P. 52.

¹⁷¹ El Artículo 110 de la Ley del Organismo Legislativo establece que uno o más diputados pueden presentar una iniciativa, la cual debe ser leída en la sesión plenaria inmediata siguiente a su presentación en la secretaría. Si fueren varios los diputados ponentes, ellos designarán al diputado que exponga tales motivos.

Es pertinente recordar que ninguna ley puede contravenir las disposiciones constitucionales.¹⁷² Admitido un proyecto de ley se pone a discusión en tres sesiones diferentes, celebradas en distintos días y no puede votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. La única forma de exceptuar este proceso es por medio de la declaración de urgencia nacional por parte del Congreso, lo que permite que con el voto de las dos terceras partes del total de diputados se apruebe una propuesta.

En un trámite normal, un diputado que presenta una iniciativa de ley luego de exponerla al Pleno, la propuesta pasa a comisión. Es el mismo paso que sufre una propuesta de cualquiera de las otras instancias que tienen este derecho constitucional. Finalizado el trámite en comisión, los proyectos se ponen a discusión juntamente con sus antecedentes y con el dictamen de la misma. Las comisiones, en su dictamen, podrán proponer enmiendas a la totalidad de un proyecto de ley o cada uno de sus artículos, las que deben ser conocidas de preferencia a cualquier otra que se hubiere presentado o que en el curso de la discusión por artículos se propongan.

El dictamen de la comisión sólo podrá obviarse mediante el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso. El debate sobre el proyecto de ley y el dictamen se efectuará en tres sesiones diferentes celebradas en distintos días y no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutidos en la tercera sesión. El voto favorable obliga a que se continúe con la discusión de la ley por artículos y el voto en contra desechará el proyecto de ley. Si el dictamen fuera desfavorable se someterá a conocimiento del Pleno, el que en una sola lectura y votación resolverá lo que proceda.

Un punto muy importante es lo que se refiere al desistimiento y desestimación, pues define que el diputado que hubiera presentado una iniciativa de ley, podrá desistir de ella con autorización del Pleno. Una iniciativa de ley no podrá ser desestimada por falta de dictamen

¹⁷² La actual Constitución Política de la República de Guatemala fue aprobada en el año de 1985 por una Asamblea Nacional Constituyente democráticamente electa. Esto significó el inicio de la etapa democrática en Guatemala.

de las comisiones de trabajo, en su caso las comisiones tienen la obligación de dictaminar en un plazo que no exceda de 45 días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y ser aprobado por este. Si transcurre un período legislativo sin que una iniciativa de ley hubiere sido objeto de dictamen por la comisión que la conoce, salvo que algún diputado de la nueva legislatura que se instale reclame la emisión del dictamen dentro de los 60 días de instalada ésta, la iniciativa de ley se considerará desechada y se mandará a archivar el expediente.¹⁷³

En caso de aprobarse un proyecto de ley éste pasa al Ejecutivo para su sanción y promulgación, teniendo el Presidente de la República 15 días tras recibir el decreto y previo a acuerdo tomado en Consejo de Ministros su derecho a veto. Ninguna ley puede ser vetada parcialmente, por lo que se hace necesario conocer las observaciones pertinentes que el Presidente de la República presente. Si el Organismo Ejecutivo no devuelve el decreto dentro de los 15 días contados a partir de la fecha de su recepción, se tendrá por sancionado y deberá promulgarse como ley dentro de los ocho días siguientes.

Iniciativas presentadas

El Congreso de la República de Guatemala ha conocido ocho iniciativas de ley que tratan el tema del desarrollo rural para el país, a continuación se presentan los puntos sustantivos de cada una de las propuestas conocidas en el Legislativo:

a) Registro No.: 3212.

Conoció Pleno: 15/3/2005.

Entidad o Diputado ponente: *Carlos Yat Sierra (PAN); Manuel Antonio Baldizón Méndez (PAN); Alba Estela Maldonado (URNG) y compañeros.*

¹⁷³ Este tipo de desestimación sucedió en varios casos que serán conocidos en el Capítulo V de la presente tesis.

Comisión que conoce: Comunidades Indígenas.

Contenido: Iniciativa que dispone aprobar Ley del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural.

En el Congreso de la República se conoció la primera iniciativa de ley que hacía referencia específica al desarrollo rural en marzo del año 2005 a propuesta de diputados del Partido de Avanzada Nacional (PAN), de derecha y de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), este partido ubicado en la izquierda del espectro político.

La iniciativa en sí abogaba por la creación de un Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural. En la exposición de motivos se hace alusión al marco que establece la Constitución Política y los Acuerdos de Paz para orientar el desarrollo rural con protección especial a las comunidades indígenas. Hace mención a la producción de cardamomo que no es de consumo nacional, pero que permite agenciarse de recursos a muchos pequeños productores al comercializarlo con intermediarios para que el producto salga al extranjero. Señalan que los grandes finqueros desistieron de cultivarlo por sus altos costos y que los pequeños productores han logrado seguirlo trabajando dado que lo asumieron como patrimonio familiar. Sin embargo, quienes cuentan con exoneración del Impuesto al Valor Agregado son los exportadores, no los pequeños productores, ni los intermediarios.

Inspirados bajo la Agenda Nacional Compartida,¹⁷⁴ en el que se dedica un capítulo especial para promover y viabilizar el tema del desarrollo rural se presenta la propuesta. Se espera que la misma promueva la educación, la salud, la vivienda y el mejoramiento de la economía de la población, tradicionalmente muy poco estimado en los presupuestos de inversión del Estado.

¹⁷⁴ La Agenda Nacional Compartida fue un esfuerzo multipartidario encaminado a la construcción de la gobernabilidad, y puede ser el sustento principal para iniciar un acuerdo nacional que fortalezca al Estado y a la sociedad civil, así como el punto de partida de los acuerdos destinados a definir una nueva Agenda Legislativa. Su implementación podría constituir una inmensa fortaleza para quien gobierne, así como para quien haga oposición, porque define la ruta básica para alcanzar el desarrollo nacional. La Agenda fue una construcción colectiva de 20 partidos políticos, que conformaron un grupo de Diálogo Multipartidario que participó en más de 40 reuniones, talleres y encuentros durante 2002 y 2003.

En su parte considerativa, se ampara en el mandato constitucional que tiene el Estado de Guatemala de proteger a la persona y a la familia, así como garantizar la vida, la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo de los habitantes. Afirma que de conformidad con los Acuerdos de Paz, es compromiso de todo gobierno promover el desarrollo rural del país, para permitir a la población más desposeída el acceso a proyectos para lograr su independencia social, cultural y económica.

Llama poderosamente la atención que dentro de la parte considerativa de la iniciativa aparece una sustentación en la cual se dice que:

*“Nuestro País (sic), con el trabajo y dedicación de los habitantes indígenas del área rural durante los últimos cincuenta años, ha logrado posicionarse como el primer productor y exportador de cardamomo del mundo en un mercado difícil y reducido. (...)Que los grupos indígenas que habitan el área rural son pequeños productores de cardamomo a quienes se les debe favorecer con políticas de desarrollo que les permita acceder a la salud, a la educación y vivienda digna y, como guatemaltecos, deben tener oportunidades de desarrollo económico y social”.*¹⁷⁵

Esto hace parecer la iniciativa como una dedicación exclusiva a los productores de cardamomo, más que ser de índole general o bien como su nombre lo indica fomenta la economía indígena y el desarrollo rural.

En su parte dispositiva, la creación de este instituto tiene como objeto promover planes y fomentar proyectos que permitan el desarrollo cultural, económico y social de los habitantes del área rural de Guatemala. La ubicación que tendría el instituto es el departamento de Alta

¹⁷⁵ Carlos Yat, Manuel Baldizón, Alba Maldonado y compañeros. “Iniciativa 3212”. Iniciativa que dispone aprobar Ley del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural. Congreso de la República de Guatemala: 2005. s.p.

Verapaz, lugar de producción de cardamomo. Cabe mencionar que es la única propuesta de ley sobre desarrollo rural que establece un lugar específico para asentar una institución.

Dentro de sus objetivos destacan el velar por la educación, la salud y el bienestar de los grupos indígenas integrados en su área de acción. Además, implementar procesos de formación y capacitación, fomentar el turismo y fomentar la diversificación de la producción y comercialización de los productos agrícolas y artesanales, sin exclusión ni distinción de género. En sus funciones sobresale una coordinación a establecerse con el Ministerio de Educación para formar bachilleres en desarrollo rural y turismo, algo que actualmente no existe en el país.

El Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural, mantendría relación constante y coordinación permanente con los ministerios del Estado y con las siguientes instituciones: Instituto Guatemalteco de Turismo, Instituto Nacional de Bosques y Vida Silvestre, municipalidades del país, Instituto Nacional de Estadística, Fondo Nacional de Tierras, Banco de Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala,¹⁷⁶ Instituto Centroamericano de Tecnología Agrícola y cualquier otra institución, pública o privada, cuando ello sea necesario. No se especifica los niveles de relacionamiento.

El instituto tendría los siguientes órganos: a) Directorio; b) Gerencia General; c) Dirección Administrativa; d) Dirección Financiera; y e) Auditoría Interna. Dentro de estos quien merece especial atención es el Directorio, pues es el órgano máximo de la institución. Sus miembros ejercerían los cargos por un período de cinco años, prorrogables. El Directorio se conformaría por un delegado del Ministerio de Educación, quien lo preside; un Director delegado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quien sería su Vicepresidente; un Director delegado por la Universidad de San Carlos de Guatemala, de la Facultad de Agronomía, en calidad de vocal; un Director, delegado por el Instituto

¹⁷⁶ Única universidad estatal en el país.

Guatemalteco de Turismo, en calidad de vocal; y un Director, delegado electo por las organizaciones indígenas legalmente establecidas en la región, en calidad de vocal también.

Siempre en referencia a la estructura orgánica del instituto es interesante conocer los requisitos restrictivos para ocupar el puesto de Gerente General, ya que debe ser seleccionado en terna por el Colegio de Ingenieros y ser Ingeniero Agrónomo de profesión, lo que en determinado momento puede significar un enfoque demasiado técnico y poco político, cuando según nuestro análisis, el desarrollo rural requiere de tres cualidades: la técnica, la política y la social. Igual sucede con el Director Administrativo, a quien se le pide ser profesional graduado en Administración Educativa, dejándose de lado otras profesiones que pueden también aportar. Para su sostenimiento el Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural contaría con 2% del total de ingresos corrientes del Estado, no dejando de lado la oportunidad de generar más ingresos.

Es de especial atención y parece ser realmente el único fin lo estipulado en cuanto a impuestos y la producción cardamomera. Se menciona que debe establecerse un impuesto único y especial al valor de exportación de cualquier cantidad y calidad del producto agrícola llamado cardamomo. Obviamente con esto se busca evitar la doble tributación a la que pueden estar sujetos con otro tipo de reconocimiento impositivo.

El impuesto gravaría la venta de cualquier cantidad y calidad de cardamomo procesado, escogido, clasificado y empacado para exportar al correspondiente mercado de cualquier parte del mundo. El cardamomo quedaría exento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en cuanto su adquisición al productor, procesador o intermediario en el mercado local como proveedores de los exportadores de dicho producto.

La base imponible es de 5% sobre el precio de la exportación. Éste no podrá ser menor al precio de adquisición, salvo casos debidamente justificados por cuestión de calidad que deberán certificarse por técnicos en la materia para confirmar la calidad del producto exportado. La cantidad resultante por concepto del impuesto al valor de exportación pagado

no se considerará, en ningún caso, como crédito o débito fiscal para el exportador. Es importante mencionar que la iniciativa demanda a los proveedores de cualquier cantidad de cardamomo vendido al exportador que debe extender la respectiva factura legal en la que se indicará la cantidad en quintales, el valor por quintal y el valor total, lo que aparenta ser un mecanismo de control sobre los exportadores de dicho producto.

Incluso se hace mención que para efectos de control estadístico de las cantidades, el origen, la calidad y para estar sujetos a este régimen especial, los procesadores y proveedores de este producto agrícola, los exportadores deberán de registrarse ante la Asociación de Cardamomeros de Guatemala (Cardegua), la que extendería la constancia de procesador y certificado de origen de cualquier cantidad de producto que los exportadores adquieran.

Por último se señalan los controles sobre la exportación de cardamomo, además se precisa que la recaudación de impuestos por este concepto deberá ser destinado totalmente para financiar la creación, instalación, administración y funcionamiento del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural.

b) Registro No.: 3223.

Conoció Pleno: 6/4/2005.

Entidad o Diputado ponente: Adolfo Otoniel Fernández Escobar (Independiente) y Francisco Rolando Morales Chávez (Independiente).

Comisión que conoce: Descentralización y Desarrollo.

Contenido: Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural.

Esta iniciativa es la segunda más añeja de que se tiene registro en el Congreso de la República, data de abril de 2005 y fue propuesta en su momento por dos diputados independientes bajo el Gobierno del Presidente de la República Oscar Berger, de la Gran Alianza Nacional (Gana). La propuesta en su exposición de motivos explica que es importante re direccionar la labor del Estado en el ámbito rural, otorgándole su real

importancia a las zonas rurales en la contribución que estas tienen para el desarrollo de Guatemala.

Reconoce que en la población rural se concentra la producción agroexportadora y el patrimonio natural del país. En dicho patrimonio natural se constituyen un elevado número de especies animales y vegetales que generan valor científico y económico para Guatemala. Aborda la importancia de la pionera labor de vender oxígeno, así como el hecho de que la biodiversidad facilita la creación de nuevos productos farmacéuticos. Toca también lo relativo a la importancia del turismo, ecoturismo y agroturismo en las zonas rurales.

Sin embargo, pese a la importancia anteriormente destacada señala la postergación histórica a la que ha sido sometida el área rural guatemalteca. En este sentido sobresale la desigualdad en el proceso de desarrollo, teniendo éste causas múltiples donde prevalece el modelo de planificación de desarrollo desde el nivel gubernamental de orientación centralista.

Por ello esta propuesta en su exposición de motivos señala la importancia de replantear estrategias y políticas de desarrollo rural, así como tomar conciencia de ciertas exigencias, tales como la participación social y la descentralización en el nivel local y regional. Esta propuesta pretende generar una dinámica de trabajo interinstitucional sobre desarrollo rural, señalando la importancia que tiene ésta en una población de habitantes que en dichas áreas asciende a 65% del total.

Como un dato interesante se hace mención que la Población Económicamente Activa (PEA) rural representa 59.3% de la población nacional. Otros datos importantes son, 33.7% de la población rural se dedica a actividades agropecuarias, seguidas por las actividades de tipo artesanal que demandan 21.7% de la población rural. Sólo 5.8% de la población rural tiene formación profesional o técnica y 1.9% ocupa puestos de dirección o gerencia. Se señala que la actividad económica más importante en el medio rural se relaciona con la producción agropecuaria. Por lo tanto la actividad agrícola constituye el eje central de atención en las políticas de desarrollo rural.

Un punto que tiende al error en la exposición de motivos de dicha propuesta se refiere a señalar al sector rural como la más importante fuente generadora de divisas por medio de la agroexportación. Si bien los productos no tradicionales han tenido un fuerte crecimiento dentro de este rubro, la mayor fuente de divisas en Guatemala son las remesas familiares de migrantes en el extranjero.¹⁷⁷

Empero, es importante la relación que hacen al señalar que la producción del área rural y su incidencia en la economía nacional no se refleja simétricamente por medio de una equitativa distribución de los recursos públicos, lo que causa marginación social y económica a la población rural. Esto conlleva a que 80% de la población rural se encuentre en condiciones de pobreza, 50% de la misma en condiciones de pobreza extrema y 20% sin poder satisfacer sus necesidades básicas. Todos estos indicadores superan los promedios nacionales.

Además, la exposición de motivos de esta iniciativa de ley señala que 68.7% del déficit de vivienda del país se localiza en las zonas rurales, 18.7% no cuentan con servicios básicos y 1.1% se encuentran en situaciones precarias. Las desigualdades en el ingreso también son evidentes en detrimento de la población rural con respecto a la urbana.¹⁷⁸

Pasando al contenido de la propuesta de decreto-ley, en su parte considerativa se señala al Estado como orientador del desarrollo nacional, legislador, fuente de inversión pública y prestatario de servicios, promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos. Por lo tanto el Estado debe aumentar y reorientar esfuerzos y recursos hacia el campo, impulsando el desarrollo rural en forma sostenida mediante una modernización agraria en dirección de una mayor justicia y eficiencia.

También dentro de su parte considerativa se señala la importancia de otorgar garantías a los trabajadores rurales y a los campesinos para participar como entes organizados en los

¹⁷⁷ Al respecto se puede consultar la página del Banco de Guatemala donde ya para el año 2005 este rubro era cercano a los US\$ 3,000,000,000.00. Ver:

<http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/remesas/remfam20012007.htm&e=81563>

¹⁷⁸ No se señalan cifras.

procesos de concertación con el sector empresarial y para estos fines es necesaria la emisión de disposiciones legales y administrativas con la finalidad de implementar el desarrollo de las zonas rurales.

Es interesante que siempre dentro de la parte considerativa se señale la importancia de solucionar la problemática agraria para lograr el desarrollo rural y la superación de la pobreza. Señalan la situación agraria como un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades de producción y cultivo, hasta la protección del medio ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo. Hay que resaltar que la iniciativa no hace mención en su parte considerativa de la necesaria redistribución de la tierra, huyendo de términos como el de reforma agraria.

Ya en su parte dispositiva esta iniciativa argumenta que para lograr el desarrollo rural, el Estado debe impulsar un proceso de transformación social y económica que conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, por medio del fomento de las actividades agropecuarias y forestales. El Estado también promoverá la organización de los productores y las formas de asociación económica determinadas en las leyes vigentes. También impulsará el cambio tecnológico que incremente la productividad y rentabilidad propiciando la competitividad, multiplicando las fuentes de empleo e ingreso de la población campesina.

En el marco de la Constitución Política y por medio de la Ley General de Descentralización, Código Municipal, Ley de los Consejos de Desarrollo y Ley de Desarrollo Social el Estado por medio de los gobiernos municipales desarrollará políticas, programas y acciones que consideren la agricultura, la ganadería, la forestación y la silvicultura como actividades preponderantes en el ámbito rural, siendo prioritarias para el desarrollo económico y social del país. Señala también la importancia de garantizar la seguridad y soberanía alimentaria de la nación mediante el impulso de la producción agropecuaria nacional.

Para esto, la propuesta indica que es importante invertir por parte del Estado en infraestructura básica, ya que sin ella los objetivos difícilmente se lograrían cubrir. Establece también las “zonas de desarrollo rural”, como aquellas áreas preponderantes de atención por su alto grado de pobreza y marginación, orientando el desarrollo por medio de la producción agropecuaria y forestal.

El Artículo 6 de la propuesta tiene una relevancia especial, pues establece un “Programa de Desarrollo Rural” que comprendería las siguientes materias:

- a) Fomento educativo para el desarrollo rural.
- b) Fomento de la salud y la alimentación para el desarrollo rural.
- c) Fomento de la infraestructura y el equipamiento comunitario y urbano para el desarrollo rural.
- d) Combate contra la pobreza y la marginación en el medio rural.
- e) Fomento de la política de población para el desarrollo rural.
- f) Fomento del cuidado al medio ambiente rural y a la sustentabilidad de las actividades socioeconómicas en el campo.
- g) Fomento a la equidad de género, protección de la familia, el impulso a la mujer, la protección de los grupos vulnerables, en especial niños, discapacitados, y hombres y mujeres de la tercera edad en las áreas rurales.
- h) Impulso a la educación cívica, a la cultura de la legalidad y al combate efectivo de la ilegalidad y la delincuencia organizada en el medio rural.
- i) Impulso a la cultura y al desarrollo de las formas específicas de organización social y capacidad productiva de los pueblos indígenas, particularmente para su integración al desarrollo rural de la nación.
- j) Fomento de la seguridad y la tenencia y disposición de la tierra en el medio rural.
- k) Fomento del empleo productivo en el medio rural incluyendo el impulso a la seguridad social y la capacitación para el trabajo en el área agropecuaria, silvícola, pesquera, industrial y de servicios que contribuya al desarrollo rural integral.

- l) Impulso a los programas de protección civil para la prevención, auxilio, recuperación y apoyo a la población rural en situaciones de desastre.
- m) Las demás contenidas en otras leyes, convenios y tratados internacionales ratificados por el Estado de Guatemala.

La iniciativa también pretende incrementar la productividad, industrialización y comercialización, lo que busca ampliar los mercados y la consolidación de las empresas rurales. Para ello el Artículo 7 establece que es necesario:

- a) El impulso a la investigación y el desarrollo tecnológico agropecuario y forestal, la apropiación tecnológica y su validación, así como la transferencia de tecnología a los productores, y a la producción de semillas mejoradas.
- b) El desarrollo de los recursos humanos, la asistencia técnica y el fomento a la organización agraria y económica de los productores.
- c) La inversión tanto pública como privada para la ampliación y el mejoramiento de la infraestructura hidroagrícola, la electrificación y los caminos rurales.
- d) El fomento de la inversión de los productores para la capitalización, actualización tecnológica y reconversión de las unidades de producción y empresas rurales que permitan su constitución, incrementar su productividad y su mejora continua.
- e) El fomento de la sanidad vegetal, la salud animal y la inocuidad de los productos.
- f) El fomento de la eficacia de los procesos de extracción o cosecha, acondicionamiento con grados de calidad del producto, empaque, acopio y comercialización.
- g) El fortalecimiento de los servicios de apoyo a la producción, en particular el financiamiento, el aseguramiento, el almacenamiento, el transporte, la producción y el abasto de insumos, y la información económica y productiva agropecuaria.
- h) El impulso a la agroindustria y la integración de cadenas productivas, así como la promoción de la infraestructura industrial de la producción agropecuaria.
- i) La conservación y el mejoramiento de los suelos.
- j) Las demás que deriven del cumplimiento de la presente propuesta de ley.

Para lograr la plena comercialización y facilitar el procesamiento y comercialización de la producción campesina y la generación de mayor empleo rural, el gobierno (no se habla de Estado), se compromete a desarrollar un sistema de centro de acopio y zonas francas, reconociendo el papel fundamental de la pequeña y mediana empresa. En cuanto al desarrollo tecnológico se pretende mediante ella, mejorar los procesos de producción en el área rural, lograr desarrollar economías de escala, adoptar innovaciones tecnológicas, conservar y manejar el medio ambiente, generar cambios tecnológicos de forma adecuada con la cultura y los recursos naturales de los pueblos indígenas, mejorar la calidad de los productos, mejorar la estructura de costos y desarrollar un sistema de recopilación, sistematización y difusión de la información relevante para la temática. Esto último es muy interesante y sobresale también dentro de la iniciativa.

Se pretende lograr la participación social mediante la organización y asociación de pequeños productores para fortalecer la capacidad de organización promoviendo sobre todo la participación de la mujer en la toma de decisiones. Esta capacidad de organización se busca que incluya a los pueblos indígenas y a los centros de investigación y universidades del país, así como al sector empresarial. Esto se pretende lograr mediante un Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario como el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural; esto implica la participación de la sociedad rural en la formulación, diseño y aplicación de las políticas de fomento agropecuario y de desarrollo rural integral.

Este Consejo es muy importante dentro de la propuesta y es una interesante iniciativa, ya que entre otros beneficios podría reducir los costos de intermediación, así como el acceso a los servicios, venta de productos y adquisición de insumos.

c) Registro No.: 3235.

Conoció Pleno: 3/5/2005.

Entidad o Diputado ponente: *Edgar Alfredo Rodríguez (UNE); Carlos Santiago Nájera Sagastume (Independiente); Moises Chuvá de León (UNE); Alfredo de León Solano (ANN); Leonardo Camey Curup (UNE); Alba Estela Maldonado (URNG) y compañeros.*

Comisión que conoce: *Descentralización y Desarrollo.*

Contenido: *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral.*

Esta iniciativa de Ley de Desarrollo Rural presentada casi un mes después de la Iniciativa 3223, incluye ya el término “Integral”, dentro del título de la propuesta. Fue llevada al Congreso de la República por diputados pertenecientes a la izquierda, ya sea socialdemócrata como es el caso de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), o de una izquierda más definida como la Alianza Nueva Nación (ANN) y la URNG, así como un diputado independiente. A esta propuesta se adhirió un número mayor de diputados que la anterior.

Esta propuesta en su exposición de motivos señala el agotamiento que dentro del Proceso de Integración Centroamericana tuvo el modelo de sustitución de importaciones, sobre todo en el área rural. Indica también los cambios suscitados dentro del comercio exterior, los cambios por el fenómeno de la globalización y las aperturas comerciales iniciada por el ingreso de Guatemala al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)¹⁷⁹ en el año de 1991 y que hoy conocemos como Organización Mundial del Comercio (OMC).

También toma como referente la década perdida de los años 90 en donde destaca el punto más alto de las reformas estructurales que dieron como resultado procesos de privatización y

¹⁷⁹ Por sus siglas en inglés

reducción de las responsabilidades del Estado y los escasos beneficios que eso trajo para la población guatemalteca.

Señala que el área rural del país no permaneció al margen de esas reformas, lo que conllevó a que la modernización se centró básicamente en la profundización de la apertura comercial en términos del GATT, la firma y puesta en vigor de Tratados de Libre Comercio que implicaban la liberalización de aranceles a productos básicos, la desincorporación, privatización o desaparición de instituciones y entidades del sector público agropecuario vinculados a promover el desarrollo rural, tales como el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (Indeca), la Dirección General de Servicios Agrícolas Sociedad Anónima (DIGESA), la Dirección General de Servicios Pecuarios (Digesepe), el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (Bandesa),¹⁸⁰ el Instituto Nacional de Transformación Agrícola (INTA), entre otros.

Al cambiar la estrategia del modelo de desarrollo económico se generó una disminución del crecimiento económico del sector agropecuario y una baja contribución al Producto Interno Bruto (PIB), situación que provocó una caída en los precios e ingresos reales de los pequeños y medianos productores, reduciendo la rentabilidad de las unidades productivas que implicó una descapitalización del sector, generando una mayor dependencia alimentaria y un aumento de la pobreza (se señalan las mismas cifras de pobreza de la Iniciativa 3223), así como un elevado deterioro de los recursos naturales.

Es interesante que mencione los rezagos históricos en el desarrollo económico del país, la polarizada distribución de la riqueza, la falta de acceso a niveles de bienestar mínimos y a tecnologías y prácticas de producción modernas.

En sus considerandos la propuesta se respalda en el Artículo 118 de la Constitución Política que establece que una de las obligaciones del Estado de Guatemala es orientar la economía

¹⁸⁰ Hoy desaparecido y transformado mediante proceso privatizador en Banrural, un banco con participación estatal y privada.

nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para tratar de lograr la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional, por lo que cuando fuere necesario, el Estado complementará la actividad privada para el logro de los fines expresados.

También toma respaldo del Artículo 119 de la Constitución Política que hace mención que el Estado tiene la obligación de promover el desarrollo económico de la nación, estimulando las iniciativas agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas, entre otras. Así como promover en forma sistemática la descentralización económico-administrativa, para lograr un adecuado desarrollo regional del país. Este artículo establece como una de las obligaciones del Estado el velar por la elevación de la calidad de vida de los habitantes y específicamente impulsar activamente programas de desarrollo rural nacional **con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar**, así como dar al campesino y al artesano ayuda técnica y económica. Aquí se observa que constitucionalmente la base del desarrollo rural es la propiedad privada y la protección del patrimonio familiar.

Siempre dentro de la parte considerativa sobresale el reconocimiento de que los productores del área rural del país han carecido de apoyos suficientes, económicos y de infraestructura que creen las condiciones para desarrollar en forma eficiente y rentable sus actividades, tampoco contando con instrumentos de desarrollo que les otorguen confianza y certidumbre que les garanticen un desarrollo sustentable y sostenido.

En su parte dispositiva, la iniciativa manifiesta que es de vital importancia la planificación y organización de la producción agropecuaria y forestal, su comercialización e industrialización, por lo que el Estado tendrá la participación que constitucionalmente le compete.

Para lograr el desarrollo rural integral, la iniciativa indica que será el Estado quien impulsará un proceso de transformación económico-social en el campo guatemalteco, que conduzca a la reconversión y mejoramiento de las actividades de autoconsumo y especialmente las

generadoras de productos de exportación no tradicional, buscando impulsar el cambio tecnológico y la organización de productores (similar a la Iniciativa 3223).

El Organismo Ejecutivo en coordinación con los gobiernos departamental y municipal ejecutarán programas y acciones orientadas a promover el desarrollo rural integral desde las comunidades, atender de forma regionalizada a las áreas más marginadas con un enfoque sustentable, fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales mediante el aprovechamiento sustentable de los mismos. Considera importante para impulsar el desarrollo agropecuario, forestal y turístico del país fomentar la infraestructura básica. Resalta la importancia de reconocer la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta iniciativa.

Uno de los aportes más importantes que tiene esta iniciativa es la de crear el Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integral (INDRI) como el ente encargado de implementar programas y acciones con respecto a la propuesta de ley. Para ello crean un Consejo Nacional de Desarrollo Rural Integral y una Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Rural Integral como autoridades superiores. El INDRI es concebido como una institución de carácter autónomo y descentralizado. Otro punto interesante tiene que ver con el patrimonio de este instituto, pues se pretende que el mismo se tome de una condensación de todos los fondos sociales. Todas las cabeceras municipales tendrían un representante que reportaría al Secretario Ejecutivo.

Habría también un Consejo Nacional de Desarrollo Rural Integral, que sería el órgano superior del INDRI y estaría integrado por:

- a) El Presidente de la República, quien lo preside.
- b) El presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades.
- c) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- d) El Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- e) El Ministro de Economía.
- f) El Ministro de Finanzas Públicas.

- g) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.
- h) El Ministro de Educación.
- i) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia de la República.
- j) El Secretario Ejecutivo de la Presidencia con representación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.
- k) Un representante de los pueblos Mayas, uno del Xinca y uno del Garífuna.¹⁸¹
- l) Un representante de la micro, pequeña y medianas empresa.
- m) Un representante de las organizaciones campesinas.
- n) Un representante del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.
- o) Un representante de las organizaciones sindicales.
- p) Un representante del Consejo Nacional de Educación Superior.

Las funciones que tendría el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Integral serían de asegurar la participación de las organizaciones del sector en la planeación, seguimiento, actualización y evaluación de los programas de fomento agropecuario, forestal y de desarrollo rural a cargo del gobierno central. Además, conocer y aprobar el programa nacional de desarrollo rural, coordinar las acciones y programas de las diferentes dependencias y entidades que tienen que ver con el sector, pero se incluye el tema de la **seguridad ciudadana**, lo cual parece improcedente para un Consejo de este tipo.

En cuanto a la parte de planificación y coordinación del desarrollo rural, se pretende que la política de fomento agropecuario, forestal, turístico y de desarrollo rural integral, se ajuste a lo dispuesto por esta propuesta de ley. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral comprende subprogramas en áreas tales como: la seguridad en el uso y tenencia de la tierra rural; capacitación para el trabajo; educación, salud y vivienda para el desarrollo rural; organización social y capacidad productiva de pueblos indígenas y no indígenas; cuidado del

¹⁸¹ Junto a los mestizos, son considerados los “Cuatro Pueblos” que constituyen étnicamente a Guatemala.

medio ambiente y sustentabilidad de los recursos; equidad de género y protección a la familia y grupos vulnerables, especialmente niños; programas de protección civil con respecto a desastres; entre otras.

La base de su organización territorial y administrativa radica en el ya existente Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que tiene sustento en el Decreto 11-2002 “Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”, que es una articulación desde el nivel comunitario hasta el nacional de seguimiento a políticas públicas de interés micro, meso y macro, con amplia representación de todos los sectores sociales guatemaltecos. Algo que parece positivo, pues se **aprovecha ya una estructura creada**, pero que hace parecer al Consejo Nacional de Desarrollo Rural Integral como innecesario.

La tecnología también tiene un punto importante dentro de la propuesta. La capacitación, investigación, asistencia técnica y la transferencia de tecnología constituyen instrumentos fundamentales para el desarrollo rural integral. Estas actividades se consideran como una responsabilidad del gobierno, que se deberá brindar en forma permanente, directa y adecuada a los diferentes niveles de desarrollo y consolidación productiva y social.

En el caso de la comercialización se pretende que se oriente a generar las condiciones para el desarrollo de mercados agropecuarios eficientes, en los que se logre una mejor integración de la producción primaria con los proceso comercializadores, así como elevar la competitividad de las cadenas productivas, agropecuarias, forestales y agroindustriales.

Otro aspecto de interés, tiene que ver con la política de sanidad agropecuaria, misma que se orientará a reducir los riesgos para la producción y la salud pública, así como fortalecer la productividad agropecuaria y forestal, y facilitar la comercialización nacional e internacional de los productos. Estaría dirigida a evitar la entrada de plagas y enfermedades inexistentes en el país, en particular las de interés cuarentenario, a combatir y erradicar las existentes, y acreditar en el ámbito nacional e internacional la condición sanitaria de la producción agropecuaria nacional.

En cuanto a la asistencia inmediata a las áreas de marginación rural, se pretende que la atención prioritaria a los productores y comunidades de los municipios de más alta marginación tendría un enfoque productivo orientado en términos de justicia social y equidad, y atento a los valores culturales, usos y costumbres de los habitantes de dichas comunidades. En este sentido llaman la atención dos incisos, uno que hace referencia a la mejora en la dieta y economía de las familias (al parecer el sujeto es la familia y no el individuo), y el otro es referente al fortalecimiento de la institucionalidad rural, que parece inexistente, aunque la ley bien podría referirse a la institucionalidad que se cree en el futuro.

Para lograr en buena parte esto, se pretende impulsar la inversión y programas de expansión en infraestructura hidroagrícola, su modernización y tecnificación, considerándola como instrumento fundamental para el impulso de la producción agropecuaria y el desarrollo regional. Esto se complementa con electrificación y caminos rurales a cargo del INDRI.

El INDRI pretende ser bastante ambicioso pues incluye aspectos a su cargo como la integración de factores de bienestar social, tales como la salud, la educación, la alimentación, la nutrición (incluso hace alusión a los desayunos escolares que tiene a cargo el Ministerio de Educación), la cultura y la recreación.

La iniciativa de ley declara de interés público por su importancia en la economía nacional, por el número de personas que participan en ellos, y por constituir la dieta básica de los guatemaltecos la siembra, el cultivo, el abasto y la industrialización del maíz, frijol y arroz. Así como la producción, abasto e industrialización del huevo, leche y la carne de bovinos, porcinos y aves. También pretende institucionalizar un Programa Estratégico para la Seguridad Alimentaria.

La propuesta finaliza incluyendo una parte relativa a los créditos, donde el Estado garantizaría el acceso a créditos y financiamiento, especialmente a pequeños productores de granos básicos.

d) Registro No.: 3256.

Conoció Pleno: 1/6/2005.

Entidad o Diputado ponente: Jorge Alfonso Ríos Castillo (FRG); Zury Ríos Montt (FRG); Arístides Baldomero Crespo Villegas (FRG) y compañeros.

Comisión que conoce: Descentralización y Desarrollo.

Contenido: Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco para el Desarrollo Rural de la República de Guatemala.

Nuevamente, un mes después de la inmediata anterior, se presenta una nueva propuesta de ley sobre desarrollo rural. Esta es presentada por el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), partido de derecha y que hizo gobierno en el Ejecutivo con mayoría legislativa en el período 2000-2004.

Esta propuesta presenta en su exposición de motivos una relación con el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centro América y República Dominicana (DR-CAFTA)¹⁸². Asegura que lo busca es establecer normas complementarias para prevenir y minimizar los efectos negativos que su implementación puede causar.¹⁸³

Por primera vez se habla de una “ley marco”, es decir de una normatividad específica pero aún de índole relativamente general sobre el desarrollo rural en Guatemala. La iniciativa desde su exposición de motivos presenta la creación de un Ministerio de Desarrollo Rural, encargado de la implementación de esta ley.

Toda la parte considerativa se ampara en la obligación constitucional del Estado de Guatemala de proteger a la persona y la familia, teniendo como fin la realización del bien común, siendo su deber garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona, así como la igualdad. Llama la atención que también hace alusión a la declaratoria de urgencia nacional de

¹⁸² Por sus siglas en inglés.

¹⁸³ En ese momento aún no había sido ratificado por los EUA, actualmente ya es un tratado ratificado.

alfabetización, proyecto del partido que respalda esta propuesta y que se llevó a cabo en su período de gobierno con resultados exitosos.

En su parte dispositiva aparece ya por **primera vez dentro de una propuesta un período perentorio** de vigencia de la ley. Específicamente su Artículo 1, precisa un tiempo de 20 años a partir de la entrada en vigencia. Como otra cuestión particular, se señala ya en esta parte propia de la ley la creación del Ministerio de Desarrollo (aquí ya no se incluye el complemento “Rural”, sino se deja en un rango de acción mucho más amplio) que tendrá a cargo ser el ente rector del desarrollo rural y el encargado de conseguir las metas establecidas en esta propuesta de ley.

Esta iniciativa establece metas a cumplir, las cuales son: la dignificación de la persona humana; la orientación de la economía nacional; el financiamiento de la presente iniciativa de ley;¹⁸⁴ y dotar de la infraestructura necesaria a las comunidades del área rural del país.

La propuesta también es muy ambiciosa, pues pretende que el Ministerio de Desarrollo tenga obligaciones sobre dependencias del Estado. Por ejemplo, en el caso del Ministerio de Educación le ordena evaluar el sistema nacional de educación vigente y proponer las reformas que se consideren convenientes. Además, le demanda incluir programas técnicos y de guarderías escolares, atención médica y alimentaria en los centros asistenciales comunales, también a cargo de la cartera educativa. Incluso, pretende diseñar un programa nacional de alfabetización involucrando a dependencias públicas y privadas.¹⁸⁵

También pretende arrojarse responsabilidades sobre atribuciones que le corresponden al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, pues le demanda llevar a cabo campañas de prevención de enfermedades y vacunación en los centros educativos ubicados en el área rural.

¹⁸⁴ Se pretende que el 2% del Presupuesto de Ingreso del Estado se destine al desarrollo rural.

¹⁸⁵ En ese momento la tasa de analfabetos era una de las más altas de América Latina.

Al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación le demanda formular las políticas de diversificación agrícola, educación agropecuaria, agroindustrial, piscícola y educación ambiental. Incluye dentro de sus demandas que se elabore el diseño de las políticas de utilización y regionalización según la vocación de las tierras para cultivos expresos, su explotación, industrialización y comercialización nacional e internacional de los productos que garanticen competencia en calidad y precio.

Con respecto al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, garantizar el buen uso de los recursos naturales y formular la política para el manejo de las cuencas hídricas. El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda tiene a cargo las carreteras que conforman el sistema vial del país, dotar de vivienda a la población del área rural y facilitar servicios de telefonía fija.

El Ministerio de Cultura y Deportes, y la Confederación Deportiva Autónoma de Guatemala son responsables, según esta iniciativa, de consolidar la riqueza idiomática local, enraizar la identidad local para fortalecer la unidad nacional, así como de impulsar de forma descentralizada la recreación, el deporte no federado y su infraestructura para las comunidades del área rural.

Por su parte, al Ministerio de Economía se le demanda diseñar la política de asistencia financiera y crediticia para las áreas rurales. Además, deben de formular la política de inversión nacional y extranjera en el área rural y el diseño de la política de explotación y comercialización a nivel nacional e internacional de los productos agropecuarios, industriales y artesanales producidos dentro de la misma.

En el caso del Ministerio de Energía y Minas, se le demanda estudiar con carácter de inmediato políticas que permitan dotar a la población objetivo de esta ley de los servicios de energía eléctrica que requieren para mejorar su calidad de vida y declarar de urgencia nacional la dotación de fuentes energéticas limpias y renovables a las comunidades e instituciones de mayor riesgo. También, en coordinación con los Ministerios de Agricultura,

Ganadería y Alimentación, y de Ambiente y Recursos Naturales, estudiar la posibilidad del aprovechamiento de los recursos hídricos en el área rural para la generación de energía eléctrica y el aprovechamiento de las mismas en sistemas de riego de las tierras cultivables.

Por último, al Ministerio de Finanzas se le demanda coordinación con los ministerios de: Agricultura, Ganadería y Alimentación; Salud y Asistencia Social; y Comunicaciones Infraestructura y Vivienda; diseñar la política de asistencia financiera y crediticia a los pobladores del área rural para el cultivo y la explotación agropecuaria, piscícola y artesanal, que conlleve a la diversificación de cultivos para mejor aprovechamiento de los recursos naturales del país. También se le requiere proveer los recursos económicos necesarios para el cumplimiento de los programas.

Como se precisó anteriormente en la parte considerativa, se pretende consolidar una política de alfabetización a través de esta ley, misma que se asienta en el Artículo 6 de la propuesta, demandando un Plan Nacional de Alfabetización que incluye dependencias estatales y privadas que se encarguen de apoyarlo e implementarlo.

La descentralización y desconcentración administrativa, al igual que en otras propuestas se ampara en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, ya establecido (Decreto 11-2002).

Cabe hacer mención que el FRG se caracterizó por sus fuertes choques con el sector empresarial tradicional, situación que se refleja en el Artículo 9, que estipula la creación de empresas nacionales de capital riesgo, pues de no haber participación de la iniciativa privada, o por que se considere conveniente impedir o combatir prácticas restrictivas de la competencia para llevar a cabo los propósitos del plan de desarrollo integral, el Organismo Ejecutivo a propuesta del ministerio de Estado competente podrá solicitar al Congreso de la República la creación de empresas en que sea el Estado el que aporte el capital inicial y que una vez en funcionamiento puedan ser entregadas a los pobladores, quienes deberán de retribuir al Estado el capital aportado.

Un punto de consideración es el Artículo 10 que menciona que el “**Ministerio de Desarrollo Rural**” tiene funciones específicas. Antes de hacer mención de estas funciones es necesario precisar que resulta interesante que este artículo cite al Ministerio de Desarrollo con el complemento de Rural, mismo que no tiene en artículos anteriores. Haciendo esta salvedad cabe mencionar que dentro de las funciones de dicho ente está el diseñar la política agropecuaria, agroindustrial, piscícola y de reforestación. Además, elevar el nivel de vida del sistema agropecuario y del campesino en general, pescadores y demás productores del sector pesquero. Debe también ordenar la producción agrícola de acuerdo a la vocación de la tierra, proveer infraestructura y capacitación.

Es interesante que se arroje funciones del Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, pues pretende diseñar la Política de Vivienda en Infraestructura de servicios urbanos, que tienda a procurar la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población rural.

Pretende diseñar la Política de Sanidad Preventiva y Asistencia Social que le correspondería al Ministerio de Salud; diseñar la Política de Medio Ambiente del Agua y del Turismo que le competiría al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y al Instituto Guatemalteco de Turismo respectivamente. Por último, se arroja funciones del Ministerio de Trabajo, pues también pretende diseñar la Política Laboral y de Promoción Social. En síntesis, **pretende crear un superministerio**, situación que resulta contradictoria con la normatividad jurídica vigente.

e) Registro No.: 3470.

Conoció Pleno: 25/5/2006.

Entidad o Diputado ponente: Edwin Armando Martínez Herrera (UD); Raúl René Robles

Ávila (UNE); Nery Orlando Samayoa Barrios (UNE) y compañeros.

Comisión que conoce: *Descentralización y Desarrollo.*

Contenido: *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral.*

Esta iniciativa fue presentada al pleno un año después que las anteriores, por parte de diputados de la UNE y Unión Democrática (UD). La UNE socialdemócrata y oposición de la Gana que se encontraba haciendo gobierno y la UD un partido con escasa representación, dos escaños en el año de la propuesta, partido de derecha moderada.

La propuesta en su exposición de motivos hace alusión a la inminente entrada en vigor del DR-CAFTA, señalando el riesgo que tiene para el país dicho Tratado, si no implementan medidas complementarias para minimizar los potenciales efectos negativos que se produzcan en la economía nacional como resultado del mismo.

Señalan además, que las actividades primarias de producción son llevadas a cabo en el medio rural, generando un conjunto de efectos multiplicadores que trascienden al sector agropecuario. Este sector, de naturaleza rural, ocupa el segundo lugar de importancia en la economía nacional, con un aporte al PIB superado únicamente por el sector industrial.

Afirma además que la verdadera contribución del sector agropecuario no es contabilizada, ya que el análisis del PIB considera sólo el aporte de la fase primaria de la cadena agroproductiva. Si a este concepto restringido del sector agropecuario se agrega el aporte de la industria agroalimentaria, su participación relativa pasa al primer lugar.

Al igual que otras propuestas señala la importancia que tiene la agroexportación y sobre todo los productos no tradicionales en la generación de divisas para el país. Además, señala la importancia del turismo rural como posible fuente generadora de recursos. Incluye la minería y la producción artesanal.

La propuesta se avala en datos similares a las anteriores con respecto a la pobreza y marginación que vive el área rural, así como el déficit habitacional existente. Destaca además, la migración de población joven en el área rural hacia Estados Unidos de América (EUA).

Es muy interesante que la exposición de motivos tenga un apartado donde destacan que tradicionalmente se ha confundido desarrollo rural con las acciones destinadas a combatir la pobreza, cuando esta última es sólo una manifestación de las deficiencias en el desarrollo rural. El desarrollo rural integral es entendido como una tarea intersectorial, de responsabilidad colegiada, que requiere de un plan único e integral y de una entidad que dé direcciones y coordine las acciones de los diferentes actores. Sin embargo, hasta ahora, la responsabilidad de su conducción ha sido diluida entre los diferentes sectores e instituciones y se ha asociado más al desarrollo del sector agropecuario, ya que este sector tiene una base rural y es el que dinamiza dicha economía.

Afirma que esa falta de claridad en cuanto a la responsabilidad y conducción del proceso ha causado que las instituciones responsables del desarrollo rural presenten un avance dispar y desarticulado, conformando una problemática que se manifiesta en diferentes ámbitos del quehacer rural y que impide su desarrollo. Enuncian que la solución de dicha problemática, requiere de la definición de conceptos objetivos claros, de la asignación de responsabilidades institucionales y de la articulación y concertación de esfuerzos en: educación, desarrollo tecnológico, valor agregado de la producción, organización empresarial, crédito, participación ciudadana, infraestructura, centralización de las gestiones administrativas, desempleo, recursos naturales, medio ambiente y recreación.

Al igual que la Iniciativa 3235 hace mención que los rezagos históricos en el desarrollo económico del país, la polarizada distribución de la riqueza, la falta de acceso a niveles de bienestar mínimos y a tecnologías y prácticas de producción modernas han perjudicado el desarrollo del área rural. Esta propuesta **pretende ser la evolución de la Iniciativa 3235**, por lo que existirán varias similitudes.

La parte considerativa es prácticamente la misma que la iniciativa ya mencionada, basada específicamente en el Artículo 118 y el Artículo 119 de la Constitución Política sobre obligaciones del Estado de Guatemala, resaltando específicamente lo que tiene que ver con desarrollo económico de la nación.

La parte dispositiva, **reconoce por primera vez como marco de acción a los Acuerdos de Paz** junto a la Constitución Política, poniendo como centro el desarrollo humano y la plena ciudadanía de la población rural en el marco de un Estado democrático, descentralizado, multicultural y de Derecho, sin discriminación por razones étnicas, políticas, económicas, sociales, culturales o de otro tipo.

Se declaran de interés público la planificación y organización de la producción agropecuaria y forestal, su industrialización, comercialización, la seguridad social (que antes no aparecía), educación, vivienda e infraestructura, así como el desarrollo turístico del país. Todo esto con una lógica racional y sostenible de los recursos naturales.

Al igual que en la Iniciativa 3235 el Estado es el encargado de impulsar el proceso de transformación económico-social en el campo guatemalteco, pero añade la importancia de que la población rural se beneficie de la globalización y básicamente de los Tratados de Libre Comercio.¹⁸⁶ En esta parte podemos ver básicamente que las funciones del Estado como ente rector son similares a la Iniciativa 3223 y la Iniciativa 3235.

En similitud de la Iniciativa 3235, el Organismo Ejecutivo en coordinación con los gobiernos departamental y municipal ejecutarán programas y acciones orientadas a promover el desarrollo rural integral desde las comunidades, así como atender de forma regionalizada a las áreas más marginadas con un enfoque sustentable, fomentar la conservación de la biodiversidad y el mejoramiento de la calidad de los recursos naturales, mediante el

¹⁸⁶Recordemos que en esa lógica se discutían en el ámbito económico y político la necesidad de mecanismos de compensación para el campo guatemalteco por la firma del DR-CAFTA, por sus siglas en inglés.

aprovechamiento sustentable de los mismos. Considera importante para impulsar el desarrollo agropecuario, forestal y turístico del país fomentar la infraestructura básica. Resalta la importancia de reconocer la heterogeneidad socioeconómica y cultural de los sujetos de esta iniciativa. Un **calco** casi exacto de la **Iniciativa 3235**.

La Iniciativa 3470 incluye algunos puntos interesantes, como la definición que hace sobre lo que entiende por Desarrollo Rural Integral *“es un proceso multidireccional, a través del cual los espacios socioeconómicos rurales cumplen con determinadas funciones para dar lugar al mejoramiento del bienestar de la población rural, y la contribución que el medio rural hace el bienestar de la población urbana”*.¹⁸⁷

Retoma la idea presentada en la Iniciativa 3235 de crear un INDRI, prácticamente con las mismas disposiciones que la iniciativa señalada. Con la excepción de que no plantea crear el Consejo Nacional de Desarrollo Rural Integral, sino que se aproveche la estructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural establecidas en el Decreto 11-2002, algo que parece mucho más lógico como se señaló en su debido momento. La propuesta contempla la Secretaría Ejecutiva de Desarrollo Rural Integral como brazo de enlace operativo y de enlace entre las distintas instancias señaladas en la ley y el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural.

En cuanto a la parte de planificación y coordinación del desarrollo rural, se pretende que la política de fomento agropecuario, forestal, turístico y de desarrollo rural integral se ajuste a lo dispuesto por esta propuesta de ley. El Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral comprende subprogramas en áreas tales como: la seguridad en el uso y tenencia de la tierra rural; capacitación para el trabajo; educación, salud y vivienda para el desarrollo rural; organización social y capacidad productiva de pueblos indígenas y no indígenas; cuidado del medio ambiente y sustentabilidad de los recursos; equidad de género y protección a la familia

¹⁸⁷ Edwin Martínez, Raúl Robles, Nery Samayoa y compañeros. “Iniciativa 3470”. Iniciativa que pretende aprobar la Ley de Desarrollo Urbano Integral. Capítulo Segundo, Definiciones, Artículo 9. Congreso de la República de Guatemala: P.10

y grupos vulnerables, especialmente niños; programas de protección civil con respecto a desastres; entre otras. Todo esto un calco de la Iniciativa 3235.

La base de su organización territorial y administrativa radica en el ya existente Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que tiene sustento en el Decreto 11-2002 “Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”, otra **copia fiel** de la **Iniciativa 3235**. Sin embargo, tal y como se señaló cuando se presentó dicha iniciativa es positivo, pues se aprovecha ya una estructura creada y que hacía parecer al Consejo Nacional de Desarrollo Rural Integral como innecesario, como se señaló *in supra*.

De otra que no recibe insumos, sino que también es **copia fiel** es de la **Iniciativa 3256**, pues bajo el amparo de un apartado sobre “Coordinación Interinstitucional”, en su Capítulo Sexto, se piden los mismos requerimientos a las dependencias que el Ministerio de Desarrollo Rural le planteaba a un conjunto de ministerios, con la salvedad que ahora será el INDRI al que deberán entregárseles cuentas sobre lo establecido en la ley. Algo que parece improcedente e inconveniente, pues se arroja funciones de otros entes, más que coordinar puede implicar en que los resultados no sean los esperados, al ser extremadamente amplio en sus requerimientos.

Con respecto al fomento agropecuario se encomienda al INDRI, en conjunto con los gobiernos locales y los propios productores, impulsar la producción agropecuaria y forestal, su industrialización y su comercialización. Las acciones y los programas que se establezcan para tales propósitos se orientarían a incrementar la productividad general del sector y de las unidades productivas. También muy similar a la Iniciativa 3235.

Se considera importante que exista un capítulo sobre investigación y transferencia de tecnología, que tanta falta le hace al agro guatemalteco. Con respecto a la generación de investigación sobre el desarrollo rural sustentable se establece un Sistema Nacional de Investigación y Transferencia Tecnológica para el Desarrollo Rural Integral, que sería dirigido por el INDRI, teniendo como objetivo coordinar y concertar las acciones de

instituciones públicas, organismos sociales y privados que promuevan y realicen actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico, validación y transferencia de conocimientos en la rama e integraría los esfuerzos en la materia mediante la participación de los entes correspondientes.

En cuanto a la reconversión productiva y tecnológica, el Estado daría prioridad a las actividades económicas que guarden el equilibrio de los agrosistemas, para lo cual crearía los instrumentos de política que aseguren las alternativas para la reconversión de las unidades de producción o las áreas rurales que vayan quedando rezagadas o excluidas del desarrollo. El Estado también estimularía la reconversión, en términos de estructura productiva e incorporación de cambios tecnológicos y de procesos que contribuyan a la competitividad del sector agropecuario y forestal, así como al óptimo uso de las tierras mediante apoyos e inversiones complementarias.

En lo que respecta al apartado de la comercialización, se pretende que se oriente a generar las condiciones para el desarrollo de mercados agropecuarios eficientes, en los que se logre una mejor integración de la producción primaria con los proceso comercializadores, así como elevar la competitividad de las cadenas productivas, agropecuarias, forestales y agroindustriales, es decir exactamente lo mismo que en la Iniciativa 3235.

La capacitación y asistencia técnica se encuentran incluidas como un capítulo de la ley. Se pretende que se constituyan en instrumentos fundamentales para el desarrollo rural integral. Estas actividades se consideran como una responsabilidad del gobierno, bajo la misma tónica que la Iniciativa 3235.

En el Capítulo Decimo Segundo, “Del Seguro Agropecuario”, se señala que el INDRI creará un fondo administrado y operado bajo criterios de equidad social, para atender a la población rural afectada por contingencias climatológicas y eventos naturales. A estos fondos se sumarían recursos públicos del gobierno central y gobiernos municipales. El INDRI también

promovería apoyos al productor que coadyuvaría a cubrir las primas del servicio de seguros de riesgo y de mercados, algo muy positivo y novedoso.

En cuanto a la asistencia prioritaria a las áreas de marginación rural, se pretende que la atención prioritaria a los productores y comunidades de los municipios de más alta marginación tendría un enfoque productivo orientado en términos de justicia social y equidad y atento a los valores culturales, usos y costumbres de los habitantes de dichas comunidades y a los grupos vulnerables. Con excepción de las últimas palabras otro calco de la Iniciativa 3235.

Un aspecto interesante es la **creación de empresas rurales**, tomadas de la **Iniciativa 3223**, que busca apoyar la producción para el incremento a la productividad y formación de empresas rurales campesinas. Este apartado es por demás novedoso y bien definido, sobre todo porque establece plazos, montos de apoyos, límites de extensión y formas de resolver controversias.

Para lograr en buena parte esto, se pretende impulsar una inversión y programas de expansión en infraestructura hidroagrícola, su modernización y tecnificación, considerándola como instrumento fundamental para el impulso de la producción agropecuaria y el desarrollo regional. Esto se complementa con electrificación y caminos rurales a cargo del INDRI. Tomado siempre de la Iniciativa 3235.

Para financiarse, el INDRI pretende consolidar los recursos de los Fondos de Inversión Social y un 3% del total del Presupuesto de Ingresos del Estado. En su parte final se incluye un apartado sobre créditos a los productores y empresas rurales.

f) Registro No.: 3606.

Conoció Pleno: 14/2/2007.

Entidad o Diputado ponente: *Héctor Julio Pérez Rojas (Solidaridad);¹⁸⁸ Jorge Méndez Herbruger (Gana); Alba Estela Maldonado Guevara (URNG); Edwin Armando Martínez Herrera (UD) y compañeros.*

Comisión que conoce: *Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País y de Descentralización y Desarrollo.*

Contenido: *Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco de Desarrollo Rural.*

Esta iniciativa, independientemente de su contenido, es la más interesante por el proceso bajo el cual llegó a conocerse en el Pleno, hubo participación de diversos actores sociales y de los secretarios generales de los partidos políticos, por hay que entenderla como una iniciativa del colectivo Plan Visión de País, el cuál incluso logró que se creara una comisión de seguimiento especial para sus distintas propuestas.

Retomando lo que nos interesa en este momento que es conocer el contenido de la propuesta, habrá que precisar que en su exposición de motivos la misma tiene como marco los Acuerdos de Paz y el DR-CAFTA, reconociendo escasos logros en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y vulnerabilidades para diversos sectores a raíz del Tratado respectivamente.

Reconoce que parte fundamental de esta propuesta es la Agenda Nacional Compartida que en su oportunidad firmaron los partidos políticos y más recientemente la firma del Acuerdo Político en materia de Desarrollo Rural del Plan Visión de País.

Es muy interesante que en esa exposición de motivos se reconozca que la ausencia de desarrollo rural en el país se manifiesta en la excesiva pobreza, pobreza extrema y marginación que vive el interior, principalmente campesinos e indígenas. Pero sobre todo es interesante que por primera vez en una propuesta de ley de desarrollo rural se reconozca que esa **ausencia de marco normativo** genera una gran **conflictividad de índole agraria**, ante la ausencia de opciones de desarrollo para la población.

¹⁸⁸ Hoy Bancada Líder.

También reconoce que luego de varios años, múltiples propuestas de política de desarrollo rural se han presentado por parte de distintos sectores involucrados. Los esquemas han sido múltiples, desde una visión casi sectorial agropecuaria, hasta una visión integral que plantea el desarrollo rural como multisectorial y multidimensional.

Para ellos, el salto cualitativo más importante fue la **Mesa de Diálogo y Participación sobre Desarrollo Rural** y el esfuerzo partidario que hicieron los partidos políticos con representación parlamentaria, en el marco de Plan Visión de País. Manifiestan que en dichos foros se han logrado consensos trascendentales sobre desarrollo rural, relativos a la visión, los principios, los ejes y los enfoques que debe contener una política nacional de largo plazo relativa al tema.

Como consecuencia de este acuerdo interpartidario y de los avances logrados en diferentes foros, se planteó la necesidad de darle expresión jurídica a los acuerdos políticos alcanzados, de tal manera que se expresen en una “Ley Marco de Desarrollo Rural” que recoja el contenido conceptual de los mismos, la lógica que deben expresar las políticas públicas relativas al tema y la institucionalidad que se requiere para la implementación de las mismas, con el ánimo de tener políticas públicas intertemporales con un horizonte de por lo menos 15 años y de carácter virtuoso, en el sentido de su impacto positivo en el desarrollo rural del país.

Al igual que otras propuestas, se ampara en la obligación constitucional que asienta que el Estado de Guatemala debe promover el desarrollo económico de la nación, estimulando principalmente iniciativas en actividades agrícolas, pecuarias, industriales y turísticas, promoviendo la descentralización económica administrativa, adoptando medidas para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, impulsando programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional, mediante la ayuda técnica y económica, promoviendo un desarrollo ordenando y eficiente del comercio y fomentando mercados para los productos nacionales.

Afirman que este marco legal deberá sentar las bases para que las múltiples instituciones, con mandatos específicos en lo relacionado al desarrollo rural, inter-actúen de forma coordinada y además se articulen con los sectores sociales relacionados con el desarrollo rural. Para los ponentes se necesita establecer un marco jurídico de acción, que permita generar una plataforma institucional básica para impulsar por medio de acciones de ejecución, un sistema institucional que garantice la coordinación y la articulación entre actores y sectores involucrados.

Esta propuesta más que parecer un conjunto de agregados como las otras, resulta interesante, pues señala que la normativa pretende evitar contravenir lo estipulado en la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002). Implícitamente afirma en uno de sus considerandos que el desarrollo rural debe entenderse como:

“...un proceso de transformación estructural de los territorios rurales, de tal forma que la población que en ellos habita logre alcanzar el desarrollo humano, superando las inequidades de todo tipo, principalmente aquellas que lo excluyen de la participación en los procesos económicos, del uso sostenible de los recursos naturales y de la obtención de bienes y servicios de calidad”.¹⁸⁹

Los mecanismos de articulación y coordinación propuestos son los consejos de desarrollo que se complementan con la instauración en los Organismos Ejecutivo y Legislativo del Gabinete de Desarrollo Rural y de la Comisión de Desarrollo Rural del Organismo Legislativo respectivamente. Se agregan dos instancias, el Consejo Verificador, cuya composición pretende incluir la representación activa de los sectores directamente vinculados al desarrollo rural; así como un ente ejecutor, pero no de programas y proyectos, sino de seguimiento y evaluación técnica del proceso de desarrollo rural, denominado

¹⁸⁹ Héctor Pérez, Jorge Méndez, Alba Maldonado, Edwin Martínez y compañeros. “Iniciativa 3606”. Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco de Desarrollo Rural. Congreso de la República de Guatemala: 2007. Folio 00005.

Observatorio para el Desarrollo Rural (Oderural). La complementariedad en ambas instancias, consejo y observatorio, radica en que este último provee los insumos técnicos al Consejo Verificador para que éste tome las decisiones que procedan ante las instancias correspondientes en el sistema institucional vigente, garantizando el reencauce de las acciones en la dirección prevista.

En relación al Gabinete de Desarrollo Rural, afirman que por las complejidades de las acciones para lograr desarrollo, así como la intervención de múltiples instituciones gubernamentales, se hace necesario más que una instancia rectora específica del desarrollo rural un Sistema Institucional Coordinado para lograr dicho desarrollo. Esta es la importancia que reviste el Gabinete de Desarrollo Rural, tal y como lo plantea la presente iniciativa de ley. Tanto la integralidad del desarrollo, como la multisectorialidad del mismo, generan la necesidad de un sistema institucional mediante el cual se prioricen y coordinen acciones, a fin de lograr sinergia, eficacia y efectividad en las inversiones a nivel de los distintos programas de Gobierno.

Con relación al Oderural que se propone en la iniciativa, se indica que esta instancia debe asegurar la conformación de una línea de base, a partir de indicadores específicos del estado de situación del desarrollo rural en el país y que sobre esta línea de base, se le dé el seguimiento a cada uno de los indicadores que serán el objeto de las acciones institucionales en materia de desarrollo rural para los próximos años. Este seguimiento a los indicadores en el tiempo permitiría evaluar los resultados de las intervenciones que en materia de desarrollo rural se estén realizando. Esto parece muy certero, pues facilitaría conocer realmente la situación y definir un rumbo de acción de las políticas públicas con respecto a la temática, no únicamente establecer una ley sin diagnóstico.

Este sistema de seguimiento y evaluación provee de insumos técnicos al Consejo de Verificación. Dicha instancia requiere de autonomía y descentralización, lo que supone sostenibilidad financiera en el tiempo, aspecto que se cubre en la iniciativa de ley con la constitución de un **fondo privado**. La razón por la que el observatorio requiere esta figura

institucional es para garantizar que su rol de seguimiento y evaluación técnica sea conducido con la mayor libertad y autonomía de acción. En tanto que, si esta instancia es parte del sistema institucional público vigente, este rol se pondría en riesgo con mucha facilidad al ser juez y parte de dicho proceso.

Bajo la figura de instrumentos se identifican todos los mecanismos que ejecuten, faciliten o contribuyan a la ejecución de acciones en las áreas rurales y cuyo rediseño, para el caso de los ya existentes, deberá ajustarse a los preceptos de la propuesta de ley.

Ya en su parte considerativa, la iniciativa retoma el rol orientador del Estado en cuanto al desarrollo económico, estimulando principalmente iniciativas en actividades agrícolas, pecuarias, industriales y turísticas, promoviendo la descentralización económica administrativa, adoptando medidas para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, algo que ya vimos desarrollado en la parte de exposición de motivos, por lo que no se volverán a citar.

En su parte dispositiva y propiamente en la naturaleza de la ley, se manifiesta que es un marco jurídico orientador de los diversos procesos, programas, proyectos y servicios públicos que se lleven a cabo por parte de las entidades del sector público para promover el desarrollo rural guatemalteco.

Para la iniciativa, **el objeto de la misma** es priorizar los principios orientadores del desarrollo rural y definir los mecanismos de coordinación interinstitucional por medio del establecimiento de una estructura adecuada e instrumentos vinculados al desarrollo rural.

Los principios que orientan la propuesta son: a) la articulación rural-urbano; b) democracia; c) desarrollo humano; d) inclusión; e) integralidad; f) intergeneracionalidad; g) Estado promotor, facilitador y subsidiario; h) equidad; i) multi e interculturalidad; j) multisectorialidad y multidimensionalidad; k) largo plazo; l) seguridad alimentaria; m) solidaridad; n) sustentabilidad; o) territorialidad y descentralización; y p) transparencia.

Definen la **Política de Desarrollo Rural** como:

“El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para la formulación de las Políticas de Desarrollo Urbano y Rural y de Ordenamiento Territorial, observará los principios contenidos en la presente ley, sin menoscabo de los establecidos en su ley regulatoria. Asimismo, las políticas indicadas deberán incluir como eje central y prioritario el desarrollo humano de la población rural, partiendo de que, existe un desarrollo rural integral cuando el Estado ha asumido un papel promotor para que el desarrollo sostenible, desde una perspectiva territorial y descentralizada que privilegia la seguridad alimentaria, la participación y favorece una inserción efectiva del área rural en los mercados nacional y global.”¹⁹⁰

Como hemos visto para implementarla requiere de la figura ya creada de los consejos de desarrollo y de un Gabinete de Desarrollo Rural, un Consejo Verificador, el Observatorio para el Desarrollo Rural y la Comisión de Desarrollo Rural del Organismo Legislativo. Obviamente esto se convierte en una interesante articulación institucional.

El Gabinete de Desarrollo Rural se compondría de:

- a) El Vicepresidente de la República, quien lo preside.
- b) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien fungirá como Secretario.
- c) El Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- d) El Secretario Ejecutivo de la Presidencia.
- e) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- f) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.

¹⁹⁰ *Ibíd.* P. 4.

- g) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales.
- h) El Ministro de Energía y Minas.
- i) El Ministro de Trabajo y Previsión Social.
- j) El Ministro de Economía.
- k) El Ministro de Educación.
- l) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.
- m) El Director del Fondo Nacional para la Paz.
- n) El Presidente del Fondo de Inversión Social.¹⁹¹

Dentro de las atribuciones de este Gabinete de Desarrollo Rural, le corresponde velar por el fiel cumplimiento de los preceptos de la presente iniciativa de ley en la realización de las actividades del Organismo Ejecutivo y coordinar el seguimiento de la ejecución. De ser el caso que la Política de Desarrollo Rural no se encuentre aprobada, velarán por la aplicación inmediata de los principios que esta ley establece.

Por su parte el Consejo Verificador para el Desarrollo Rural se integraría por:

- a) El Vicepresidente de la República.
- b) Un representante de los Rectores de las universidades del país.
- c) Un representante de los partidos políticos, que tengan representación en el Congreso de la República.
- d) Un representante electo en forma rotativa por las asociaciones empresariales de comercio, industria y agricultura del **Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras**.
- e) Un representante de las **Organizaciones No Gubernamentales**, cuyo objeto sea la promoción del desarrollo rural.¹⁹²

¹⁹¹ Ya liquidado.

¹⁹² Llama la atención la inclusión dentro de este Consejo Verificador del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y la inclusión de Organizaciones No Gubernamentales, que trabajan el tema de desarrollo rural, pero hacen caso omiso de las organizaciones campesinas.

En el último punto se hace la salvedad que las entidades interesadas en postular y elegir representantes deberán manifestar su interés ante la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien liderará el proceso de selección, el cual estaría reglamentado en un Acuerdo Gubernativo en el que se establecerían plazos, medios de verificación, procedimiento de postulación del proceso indicado, entre otros.

La naturaleza del Consejo Verificador para el Desarrollo Rural radicaría en ser un órgano de articulación y deliberación, que da seguimiento como verificador al cumplimiento de los preceptos de la presente iniciativa, para ese efecto deberán conocer sobre la formulación presupuestaria y su respectiva ejecución. Dentro de sus atribuciones sobresale velar por que los programas y proyectos y en general las actividades a cargo de las diferentes entidades del Organismo Ejecutivo en la formulación, planificación, programación y ejecución de programas y proyectos, observando los principios y preceptos contenidos en esta iniciativa. El resultado de su verificación, lo hará de conocimiento de la Comisión para el Desarrollo Rural para que proceda con respecto al marco normativo.

También, como se precisó *in supra*, se crea un Oderural, con carácter de institución especializada del Estado, descentralizada y autónoma, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.¹⁹³ Esta institución es de carácter técnico asesor del Consejo Verificador. Este último, sería el responsable del Oderural y de la aprobación de su Reglamento Orgánico Interno.

El Organismo Legislativo contará con una Comisión de Desarrollo Rural, la cual se integrará conforme a la ley de la materia y desde la competencia de dicho organismo vigilará que los procesos vinculados al desarrollo rural, observen los preceptos de la presente iniciativa.

¹⁹³ En el Artículo 17 de la presente iniciativa se menciona que se establecerá con un aporte inicial del Estado de Q20,000,000.00.

Para finalizar es importante hacer referencia a un capítulo específico en la parte dispositiva, que precisa lo referente a los instrumentos que como fueron definidos en la exposición de motivos son los mecanismos que ejecuten, faciliten o contribuyan a la ejecución de acciones en las áreas rurales. Los instrumentos son de naturaleza institucional, financiera, económica, normativa, infraestructura, operativos y de servicio público.

g) Registro No.: 3901.

Conoció Pleno: 16/9/2008.

Entidad o Diputado ponente: Nineth Varenca Montenegro Cottom (EG); Otilia Inés Lux García (EG) y Rodolfo Aníbal García Hernández (EG).

Comisión que conoce: Descentralización y Desarrollo.

Contenido: Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral.

Esta iniciativa fue presentada por diputados de la Bancada Encuentro por Guatemala (EG), un partido de izquierda moderada, un año después de la propuesta de Plan Visión de País. La iniciativa se ampara en su exposición de motivos en la pobreza y pobreza extrema que vive más de la mitad de la población guatemalteca, así como el elevado porcentaje de población rural, 61%.

Es interesante que dentro de la exposición de motivos se señale que el actual sistema de tenencia de la tierra es el que limita el bienestar y desarrollo de la población pobre, ladina e indígena. Señala también que el acelerado crecimiento demográfico de las últimas décadas ha provocado una multiplicación de minifundios. Presenta datos tales como que entre 1950 y 1979, el número de familias indígenas con tierras mínimas para su subsistencia se incrementó 40%, en tanto que el tamaño de sus parcelas decayó 30%; esto ha motivado una explotación intensiva basada en el uso de fertilizantes, insecticidas y defoliantes químicos, no acorde con la vocación de la tierra provocando su deterioro.

Se señala que el impacto negativo que ha tenido en la producción nacional el incremento de las importaciones de algunos productos agrícolas experimentado a partir de 1985 en granos básicos como maíz, frijol y trigo (se cita que éste fue casi totalmente abandonado por el pequeño productor), que ingresan al país bajo condiciones de competencia desleal y que, lejos de beneficiar al consumidor, han fortalecido a las empresas que controlan esas importaciones.

Adicionalmente, se cita que si bien se ha producido 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 indígena y campesina pobre, porque entró en crisis el tipo de mercado de tierras establecido.

Al igual que la propuesta de Plan Visión de País toma los Acuerdos de Paz como base y específicamente el **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, pues es en éste donde se acordó la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural como tareas fundamentales e ineludibles del Estado guatemalteco, para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural; asimismo, se acordó la transformación de la estructura de tenencia y uso de la tierra, teniendo como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político.

Señala que el Estado de Guatemala tiene obligaciones que cumplir derivadas de la suscripción y ratificación de convenios internacionales relativos con el largo plazo del desarrollo rural. Otros compromisos derivan de la Resolución de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y las Metas de Desarrollo de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas.

Afirma que los compromisos no se han cumplido y los proyectos y programas públicos ejecutados por la vía de fondos sociales y consejos de desarrollo adolecen de notorias insuficiencias, dentro de las cuales se señalan: a) carencia de recursos financieros e

institucionales para un eficaz, equitativo y rápido desarrollo rural integral; b) dispersión de actividades, sin planificación y programación integrales para el corto, mediano y largo plazo; c) dificultades crecientes para prevenir con eficacia emergencias provocadas por desastres naturales o impactos económicos adversos; d) **prevalcía de un enfoque de desarrollo basado en inversiones físicas sin priorizar el crecimiento de las pequeñas economías rurales, campesinas e indígenas;** y e) insuficiencias y deficiencias en la institucionalización del Sistema de Consejos de Desarrollo, el cual adolece de carencias legales, financieras, técnicas y operativas para cumplir sus objetivos y funciones en la elaboración de políticas de desarrollo mediante la participación democrática de los ciudadanos.

En su parte considerativa, se afirma que el Estado de Guatemala es el responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad, paz, rector y promotor del desarrollo, por lo que está obligado a generar un “proceso de transformación rural”, que proyecte la participación en los procesos económicos, el manejo sostenible de los recursos naturales y la obtención y servicios de calidad.

Fundamentados en la **Ley Marco de los Acuerdos de Paz** (Decreto 52-2005), establece que el desarrollo rural requiere de un esfuerzo que permita que el mismo sea integral y con equidad, desde una perspectiva multisectorial y multidimensional, en concordancia con la multiculturalidad y la interculturalidad de las relaciones sociales en los espacios rurales.¹⁹⁴ Justifica que para atender los preceptos relacionados, es necesario contar con un marco jurídico común que regule y oriente todos los procesos que se lleven a cabo desde la administración pública, a fin de garantizar el desarrollo rural guatemalteco. Esto también es parte del objeto de la ley en la fracción dispositiva.

En esta fracción se presentan también las definiciones, resultando interesantes todas, pero sobresaliendo las siguientes en el Artículo 2:

¹⁹⁴ Cabe hacer mención que la Ley Marco de los Acuerdos de Paz no tiene articulado específico para tratar el tema del desarrollo rural, sino se refiere al cumplimiento de los Acuerdos de Paz en un plano genérico.

a) Desarrollo rural integral: Es un proceso permanente y progresivo de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, políticas, ambientales y culturales de los territorios económicamente rezagados del país con el fin de mejorar y elevar la calidad de vida y la dignidad de la población rural, particularmente de las poblaciones campesinas y comunidades indígenas, en el marco de amplia participación ciudadana en las decisiones, responsabilidad y beneficios de los procesos implicados. El desarrollo rural se encuentra en relación de interdependencia y complementariedad con el desarrollo urbano y la política de desarrollo rural partirá del reconocimiento de las particularidades de cada territorio y de sus potencialidades geográficas y humanas.

b) Territorio: Es un espacio físico, socialmente construido y culturalmente apropiado por las colectividades humanas, en el cual se reconocen y se constituyen relaciones histórico-sociales e identidades plurales que se manifiestan en instituciones políticas, económicas, culturales y ambientales, de género y etareas con diversos grados de cohesión y tensión.

c) Desarrollo territorial rural: Es el proceso de constante adecuación del territorio rural a la interrelación entre sus potencialidades geográficos-naturales y la interacción de sus habitantes, en el marco de instituciones que facilitan esa adaptación con el propósito de alcanzar un equilibrio armónico entre naturaleza, fauna, flora y vida humana en la realización del desarrollo integral de sus habitantes.

d) Territorialidad de las identidades indígenas: Las tierras o territorios que histórica y tradicionalmente han ocupado los pueblos indígenas constituyen regionalmente el hábitat natural de su identidad y el espacio institucional para el desarrollo de su cultura en el ejercicio de sus derechos políticos y administrativos sobre dichos territorios, su biodiversidad, sus recursos y su gestión. Esta territorialidad será un criterio en una futura regionalización del país en la construcción de una nueva identidad nacional en la unidad del Estado.

Una ley compatibilizará la legislación estatal con los derechos territoriales de los pueblos y comunidades indígenas.

(...) f) Activos productivos: Son los recursos necesarios para el aprovechamiento productivo del desarrollo territorial rural e incluye la **tierra**, capital, tecnología, mercados y organización para la producción.

g) Economía Solidaria: (sic) Es la forma de organizar la actividad económica tomando como base la valoración del trabajo, como categoría organizadora que origina relaciones de cooperación y de ayuda mutua.

h) Agricultura sostenible: Tipo de agricultura caracterizada por la preservación de los recursos naturales, la utilización racional de los recursos renovables locales y las tecnologías apropiadas para tales efectos.

i) Soberanía y seguridad alimentaria y nutricional: Es el reconocimiento que hace el estado (sic) de la alimentación nutrición (sic) de los guatemaltecos como bienes públicos estratégicos nación (sic) para garantizar la seguridad de la nación y el acceso físico, económico, social, oportuno y permanente de la población a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, **con pertinencia cultural**.

j) Derechos de los pueblos Indígenas (sic): Son los derechos propios de los pueblos originarios derivados de su cultura e instituciones como resultado de su asentamiento en territorios que han constituido el hábitat natural de dicha cultura y son asimismo los derechos reconocidos y por reconocer en instrumentos internacionales y en la legislación nacional.

k) Tierras comunales: Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Forman parte de estas tierras las que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades Y (sic) que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal.

l) Participación: Es el proceso por medio del cual los sujetos toman parte e inciden en la formación e implementación de políticas y programas públicos con

el propósito de alcanzar acuerdos nacionales que beneficien preferentemente a las poblaciones vulnerables.

m) Consultas comunitarias: Es el procedimiento especial de conocer y respetar la opinión y voluntad de las comunidades indígenas locales con la finalidad de llegar a un acuerdo o un consentimiento en medidas de desarrollo rural integral que les afecten directa o indirectamente.”¹⁹⁵

Los principios que orientan la iniciativa de ley son: a) el ser humano como centro del desarrollo rural integral; b) integralidad; c) sustentabilidad y sostenibilidad; d) equidad; e) transparencia y responsabilidad social; f) pluriculturalidad e interculturalidad; g) función social de la propiedad rural; h) cultura de paz; e i) armonía.

De estos es de especial interés conocer qué se entiende por **función social de la propiedad rural**: *“la propiedad privada, comunal y pública rural debe cumplir responsabilidad social de proveer a la equidad en el espíritu y texto de las disposiciones de esta ley”*.¹⁹⁶ Obviamente esta propuesta si bien es interesante puede en determinado momento ser sujeto de desavenencias en la negociación de la iniciativa.

Los objetivos específicos de la Política de Desarrollo Rural son: a) priorizar el desarrollo humano de la población pobre y en pobreza extrema del área rural; b) promover y regular un modelo económico rural basado en la redistribución de activos productivos para hacer de la pequeña y mediana economía rural, indígena y campesina un factor dinamizador de la economía nacional articulado a los ejes del desarrollo rural integral;¹⁹⁷ c) favorecer la inclusión efectiva de las economías indígenas y campesinas en el proceso de integración centroamericana promoviendo la participación y el beneficio de los pequeños y medianos productores del área rural en el proceso de mundialización; d) promover la investigación

¹⁹⁵ Nineth Montenegro, Otilia Lux, Rodolfo García. “Iniciativa 3901”. Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral. Congreso de la República de Guatemala: 2008. Folios 000008- 000009.

¹⁹⁶ *Ibíd.* Folio 000009.

¹⁹⁷ Esta iniciativa define los activos productivos como los recursos necesarios para el aprovechamiento productivo del desarrollo territorial rural e incluye tierra, capital, tecnología, mercados y organización para la producción.

científica y la innovación tecnológica para formular e implementar políticas que permitan la transformación rural productiva con pertinencia cultural y reducir todo tipo de vulnerabilidades sociales y ambientales.

La visión de la Política de Desarrollo Rural Integral contempla una regionalización para las políticas públicas, fortalecer la organización en sus distintos niveles, el derecho a la alimentación, el uso eficiente de los activos productivos, promover encadenamientos productivos, alianzas estratégicas entre el Estado y las comunidades, una relación entre lo urbano y lo rural, el desarrollo agropecuario y la equidad de género.

Con respecto al Eje de la Política de Desarrollo Rural Integral es importante transcribir lo contemplado en sus distintos ámbitos que se estipulan en el Artículo 7:

“a) Eje Político: Se basa en el fomento, fortalecimiento y ejercicio de la ciudadanía plena en las áreas rurales, así como de la creación de la institucionalidad de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y de otras leyes conexas en materia de participación social y política, como la de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, el Código Municipal, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Ley Electoral y de Partidos Políticos.

b) Eje Económico: Comprende todas las actividades encaminadas al fomento de la pequeña y mediana economía rural, indígena y campesina con el propósito de fortalecer el mercado interno y regular su interdependencia con el mercado nacional e internacional.

c) Eje Agrario: Tiene como base la transformación de la estructura agraria, garantizando el respeto a la función social de la propiedad rural y a la propiedad municipal, pública y comunal, mediante la consulta y aprobación de su uso. El fortalecimiento de la pequeña y mediana economía rural, indígena y campesina tiene los siguientes componentes: i) amplía el acceso de familias y grupos campesinos a la tierra y otros activos productivos para un

*aprovechamiento que no esté regido únicamente por los mecanismos de mercado; ii) acelera y concluye los procesos de regularización de las posesiones campesinas en fincas nacionales y baldíos; iii) atiende y resuelve la conflictividad agraria, promoviendo el reconocimiento de los sistemas tradicionales de resolución de conflictos y creando y fortaleciendo los mecanismos administrativos y jurisdiccionales respectivos; iv) impulsa acciones para la recuperación de tierras adquiridas en forma irregular o fraudulenta, poniendo las tierras recuperadas a disposición del Estado para solventar la demanda de tierras y el fortalecimiento del sistema guatemalteco de áreas protegidas; v) promueve incentivos para la democratización del acceso a la tierra y activos productivos, así como des-incentivos que eviten la concentración de la propiedad agraria y otros activos productivos de forma desequilibrada; vi) ejecuta el proceso técnico catastral de manera que se puedan identificar los excesos dentro de las fincas privadas, nacionales y municipales para destinarlas a la transformación agraria; vii) promueve la definición, reconocimiento y garantía de la certeza jurídica de las distintas formas de propiedad rural en el agro (privada, municipal, pública y comunal) y se crean las figuras jurídicas de propiedad agraria que salvaguarden la propiedad colectiva y comunitaria; viii) decreta un **código agrario** con la institucionalidad respectiva en el espíritu del desarrollo rural integral definido en esta ley.*

d) Eje Social: Se funda en la obligación del Estado para garantizar, en el mediano y largo plazo, la erradicación de la exclusión y la marginación social, etno-cultural, étnica y de género y comprende acciones para fortalecer la seguridad social.

*e) Eje de Sostenibilidad Ambiental: Se basa en la obligación del Estado de ser el garante de la sostenibilidad y protección ambiental de las actividades económicas en el área rural y de los recursos naturales e incluye la participación social en su gestión y beneficios. Este eje garantiza el carácter público de los recursos naturales y su beneficio social, con especial énfasis en los recursos hídricos. Una **ley de aguas** regulará la materia.*

f) Eje Cultural: Comprende todas las actividades orientadas a la conformación de la nación multiétnica, pluricultural y multilingüe en un proceso de renovación plural de la identidad nacional. La participación ciudadana y la prestación de los servicios por el Estado se hacen con pertinencia cultural y se fomentan los conocimientos y tecnologías tradicionales de producción agropecuaria, forestal, artesanal y todas aquellas que perteneciendo al patrimonio cultural puedan tener incidencia en el desarrollo rural integral.”¹⁹⁸

Se resaltaron en negrillas propias algunos puntos que llaman poderosamente la atención, pues la propuesta en el Eje Agrario es bastante ambiciosa y por lo mismo puede de entrada bloquear un proceso de negociación política sobre una “Ley de Desarrollo Rural Integral”. También es de considerar las dificultades propias que genera un “Código Agrario” y una “Ley de Aguas” en un país como Guatemala.

Con respecto a la institucionalidad, es interesante que el ente rector del desarrollo rural sea el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que es un ministerio histórico en estos aspectos, pero al que se le ha dejado de lado en las iniciativas anteriores, contemplándose incluso crear una nueva institucionalidad. Para llevar a cabo su trabajo, este ministerio contaría con recursos provenientes de un “Fondo para el Desarrollo de la Economía Indígena y Campesina y la Pequeña Empresa Rural”, constituido con recursos del presupuesto público. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación estaría encargado también de la coordinación interinstitucional aprovechando el andamiaje ya establecido en los consejos de desarrollo.

Sin embargo, existe un apartado en el Artículo 11 que establece que los ministerios, secretarías, fondos sociales y otras dependencias públicas, cuyo ejercicio sectorial esté relacionado con el desarrollo rural integral, adecuarán sus políticas rurales a las decisiones

¹⁹⁸ *Ibíd.* Folios 000012-000013.

del Consejo Nacional¹⁹⁹ en el espíritu y texto de esta iniciativa de ley. Esto puede ser contraproducente pues es poco probable, dada la estructura burocrática guatemalteca, contar con un superministerio que concentre tanta información y supervise metas.

Un **punto positivo** es que el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, en su calidad de ente rector puede transferir a mancomunidades, asociaciones de municipios o municipalidades del país, la ejecución de programas o proyectos de desarrollo rural integral, a solicitud de éstas y en el marco de sus planes de desarrollo. Esto ayuda a la descentralización y articulación territorial.

Como colofón, se señala que se deben realizar consultas obligadas para las transferencias del proceso de descentralización en materias de desarrollo rural integral, por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo y directamente relacionada con la circunscripción territorial donde haya de efectuarse la transferencia.

h) Registro No.: 4084.

Conoció Pleno: 11/8/2009.

Entidad o Diputado ponente: Roberto Kestler Velásquez (UNE), Maura Estrada Mansilla (UNE) y compañeros.

Comisión que conoce: Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Contenido: Iniciativa que dispone aprobar Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral.

¹⁹⁹ No especifica qué Consejo Nacional es, se intuye que se refiere al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.

La iniciativa más reciente fue presentada el año pasado por parte de diputados de la UNE, quienes elaboraron una propuesta que tiene como novedosa la presentación de todo un sistema nacional a cargo del desarrollo rural integral. Ésta sería la tercera propuesta que presentan diputados de dicho partido político.

En su exposición de motivos se señala la ausencia de una Política de Desarrollo Rural Integral, esto pese a que el área rural contribuye de manera significativa a la economía nacional. Además, se expresa al igual que en las anteriores iniciativas los elevados niveles de pobreza y pobreza extrema que padece más de la mitad de la población guatemalteca, sobre todo en el área rural. Se menciona también la existencia de 24 comunidades lingüísticas, de las cuales 21 son indígenas.

Es relevante que se haga mención a la crisis alimentaria que padecen muchos guatemaltecos. El Programa Mundial de Alimentos ha desarrollado estimaciones sobre el impacto del alza al precio de los alimentos en la pobreza y pobreza extrema, concluyendo que la línea de pobreza se ha incrementado 5.4% y la pobreza extrema 4.5%. Las estimaciones del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo llegan a la misma conclusión. Ambos estudios estiman en unos 700,000 nuevos pobres de un total de 13,000,000 de habitantes.

Señalan que **Guatemala es el país latinoamericano con más alta desnutrición crónica del continente** y el **sexto país del mundo con más grave situación en la misma categoría**. Los niños y niñas que hasta los 3 años, han mantenido retardo en su talla y peso sufren de una pérdida irreversible de sus capacidades de aprendizaje y productividad. Esto los vuelve más vulnerables a enfermedades, especialmente gastrointestinales y respiratorias, que son las principales causas de morbilidad y mortalidad infantil. También son elevados los índices de muerte materno-infantil y el porcentaje de personas infectadas con Virus de Inmunodeficiencia Humana (VIH).

Con el actual salario mínimo agrícola, sólo se logra cubrir 79% de la canasta básica alimentaria. Afirman que la mayoría de jornaleros ni siquiera reciben como pago el salario

mínimo. Las familias rurales tienen en promedio cinco miembros y solamente 16% de los trabajadores agrícolas están inscritos en el régimen de seguridad social. Se cita además que el nivel educativo en Guatemala es muy bajo y se acentúa en el área rural.

Siempre en la exposición de motivos, se afirma que el Banco Mundial en un reciente estudio ubicó a Guatemala como uno de los países con mayor desigualdad. De hecho, el último Informe de Desarrollo Humano (2007 para la época), coloca a Guatemala en el último lugar no sólo de Centroamérica, sino de toda Iberoamérica. Ocupando el puesto 118 a nivel mundial de 177 países analizados. No obstante que **el PIB per cápita en Guatemala es más alto** que el de otros países que muestran Índice de Desarrollo Humano más elevado.

Como justificación a la iniciativa se añade que en Guatemala el Índice de Gini con respecto a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el **segundo más alto en América Latina**, y de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario es de 0.84, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06% de los pequeños productores ocupan 21.86% de la superficie, mientras que 1.86% de los productores ocupan 56.59%. La falta de acceso a la tierra y la escasez de otras oportunidades económicas y de empleo en el área rural, han obligado a importantes segmentos de la población rural a considerar la migración como la única alternativa para superar la pobreza y la exclusión. De hecho, la migración al exterior se ha incrementado de 1,237,162 personas en 2002, a 1,482,247 en 2007.²⁰⁰

A la migración externa, se suma la migración interna estacional desde las zonas noroccidental y norte hacia plantaciones en la Costa Sur y Boca Costa, con la finalidad de ocuparse temporalmente en actividades agrícolas, especialmente en las plantaciones de café, caña de azúcar y banano. Por otra parte, existe la migración interna permanente, cuya población se desplaza desde las comunidades rurales hacia la Ciudad Capital y otros centros urbanos en búsqueda de empleo e ingresos.

²⁰⁰ Se hace referencia a la Encuesta sobre Remesas Familiares 2007, Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Incluso, la iniciativa hace alusión a la materia ambiental, señalando la pérdida de bosques, que el Instituto Nacional de Bosques estimaba en 42% del territorio nacional.²⁰¹ Además, se carece de una regulación para el uso y aprovechamiento del agua.

Los diputados uneístas se amparan también en justificaciones presentadas en la **Iniciativa 3235**, mencionando la desaparición de toda una institucionalidad estatal encargada de velar por el desarrollo rural. Empero, con diferencia a la iniciativa citada, precisan que esto se debió al Proceso de Estabilización y Ajuste Estructural y Sectorial de la década de los años 80 y el Proceso de Reforma del Estado que buscaba su reducción en tamaño y funciones.

Mencionan los problemas que han padecido los agricultores nacionales como resultado del DR-CAFTA, que ha implicado su quiebra en muchos casos. Se ha señalado que como paliativo se ha apostado a los productos agrícolas no tradicionales; sin embargo, se carece de algún mecanismo de protección por parte del Estado para los pequeños productores, por causas naturales o especulación de los mercados financieros internacionales.

Afirman que la crisis alimentaria y nutricional han sido agravadas por la falta de una regulación sobre la capacidad de uso del suelo y el ordenamiento territorial productivo que garanticen a la población rural, indígena y campesina, el acceso a una dieta adecuada para su desarrollo humano. La falta de políticas públicas de fomento productivo de granos básicos, y la falta de regulación de la inversión privada, han provocado la reconcentración de tierras para la producción de agro-combustibles, relegando la producción alimentaria a un segundo plano.

Precisa que las políticas de acceso a la tierra para la población indígena y campesina se han reducido al modelo de mercado de tierras, el que no ha generado los resultados previstos por causa de la imperfección de éste. Esto ha generado un aumento de la conflictividad por causa de la deuda agraria.

²⁰¹ Al año 2005.

Amparados en el Artículo 118 de la Constitución Política de la República y en los **Acuerdos de Paz** y específicamente el **Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**, se señala la importancia de contar con una Ley y una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Tomando también insumos de la **Iniciativa 3901**, presentada por diputados de la Bancada Encuentro por Guatemala, se hace mención que el Estado de Guatemala tiene obligaciones que cumplir derivadas de la suscripción y ratificación de convenios internacionales relativos con el largo plazo del desarrollo rural. Otros compromisos derivan de la Resolución de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo Rural, el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y las Metas de Desarrollo de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. Esto es una copia de la exposición de motivos de la iniciativa señalada.

También de la Iniciativa 3901, se copia la afirmación que precisa que los compromisos no se han cumplido, así como que los proyectos y programas públicos ejecutados por la vía de fondos sociales y consejos de desarrollo adolecen de notorias insuficiencias, dentro de las cuales se señalan: carencia de recursos financieros e institucionales para un eficaz, equitativo y rápido desarrollo rural integral; dispersión de actividades, sin planificación y programación integrales para el corto, mediano y largo plazo; dificultades crecientes para prevenir con eficacia emergencias provocadas por desastres naturales o impactos económicos adversos; y prevalecía de un enfoque de desarrollo basado en inversiones físicas sin priorizar el crecimiento de las pequeñas economías rurales, campesinas e indígenas. Un dato importante es que menciona es que el coeficiente de inversión pública en las áreas rurales apenas supera 5% del PIB.

Ya en su parte considerativa se ampara en lo estipulado en la Constitución Política y el Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo.

En su parte dispositiva sobresalen algunas definiciones interesantes, específicamente el Artículo 5:

*(...) g) **Desarrollo Rural Integral:** Se entiende como Desarrollo Rural Integral, al avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los procesos socioeconómicos, en el contexto de su identidad genérica y cultural.*

*h) **Desarrollo Territorial Rural:** Es el proceso que considera que las dinámicas territoriales están determinadas por la interacción entre las prácticas de los actores territoriales y las instituciones que enmarcan esas prácticas. Se fundamenta en las relaciones de las dimensiones económica, productiva, social, cultural, ambiental e institucional en el territorio.*

*(...) o) **Pueblos Indígenas:** Son aquellos que por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenecía el mismo en la época de la conquista o la colonización o el establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica conservan todas o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas.*

*(...) v) **Territorio:** Es el espacio físico, socialmente construido, en donde se ejerce el derecho de propiedad y posesión de la tierra, que incluye la totalidad del hábitat que se ocupa o que se utiliza de una u otra manera, y el espacio a que los pueblos y comunidades indígenas y campesinas tienen acceso tradicionalmente.*

*w) **Tierras comunales:** Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Forman parte de estas tierras aquellas que aparecen*

registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal.

*x) **Trabajo decente:** Es el trabajo productivo en el cual los derechos son respetados, con seguridad y protección, y con participación en las decisiones que afectan a los trabajadores.”²⁰²*

Dichos conceptos se citan porque pueden ser causa de discusión al momento de aprobar una “Ley de Desarrollo Rural”, pues toca el tema de la tenencia de la tierra. Además, son tomados de la **Iniciativa 3901**, lo cual indica que es su principal referente al momento de presentar la propuesta.

Los principios rectores también son tomados en su mayoría de la Iniciativa 3901: a) el ser humano como centro del desarrollo rural integral; b) integralidad; c) sostenibilidad;²⁰³ d) equidad; e) justicia social; f) libertad de organización y asociación; g) multiculturalidad e interculturalidad; h) precaución; e i) soberanía alimentaria.

El fin de la ley es lograr un avance progresivo de la calidad de vida de los sujetos de la presente propuesta, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, principalmente tierra, agua y bosque.

Los criterios generales que regirán la implementación de la propuesta de ley, de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral son: articulación entre lo urbano y lo rural; comercio con justicia; coordinación y complementariedad; economía solidaria; equidad de género, etaria y cultural; intervención diferenciada de sujetos; ordenamiento territorial; planificación y descentralización; pluriactividad; transparencia, auditoría y responsabilidad social.

²⁰² Roberto Kestler, Maura Estrada y compañeros. “Iniciativa 4084”. Iniciativa que dispone aprobar Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral. Congreso de la República de Guatemala: 2009. Folios 00000013- 00000014.

²⁰³ Se suprime la sustentabilidad de la propuesta original.

La Iniciativa 3901 hablaba de “ejes”, mientras que esta propuesta habla de “políticas”, para sustentar al Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral:

- a) Política Agraria
- b) Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica.
- c) Política Económica.
- d) Política Social.
- e) Política Laboral.
- f) Política de Participación Social y Desarrollo Político.
- g) Política Cultural.
- h) Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos.
- i) Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- j) Política Socio-Ambiental.
- k) Otras que defina el Gabinete de Desarrollo Rural Integral en coherencia con la presente iniciativa.

De todas las políticas es necesario precisar lo que se refiere a Política Agraria, pues toca temas sensibles como el uso y tenencia de la tierra, que como se ha visto puede ser el “talón de Aquiles” de la negociación política:

*“**Artículo 10. Política Agraria.** La Política Agraria reformará y democratizará el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos, para el desarrollo del sujeto de la presente Ley (sic) en los términos que establecen la Constitución Política de la República de Guatemala, las leyes y Convenios Internacionales ratificados por el Estado de Guatemala. Las principales líneas estratégicas de esta Política (sic) serán: acceso a la tierra; regularización de la tenencia y propiedad de la tierra; atención a la conflictividad agraria y ambiental, y la*

dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de aseguramiento y garantía, que permitan generar en forma sostenible capacidad productiva y técnica e ingresos rurales para el desarrollo social y económico de las familias beneficiarias; y el fomento de intervenciones que generen capacidades productivas que contribuyan a la solución a la deuda agraria (sic). Esta política será complementada con las disposiciones legales que sobre la materia del derecho sustantivo y procesal agrario, promulgue el Congreso de la República.”²⁰⁴

En cuanto a la institucionalidad se crea el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral como el conjunto de entes, principios, normas, políticas y programas, que promuevan un avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derechos propios de toda la población que habita en el área rural. El Sistema Nacional de Desarrollo Rural estaría integrado por: a) el Gabinete de Desarrollo Rural Integral; b) el Ministerio de Desarrollo Rural Integral; y c) el Consejo de Participación y Auditoría Social.

Los objetivos del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral son promover el desarrollo rural integral, a través de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral con una temporalidad no menor de cinco años; garantizar el ejercicio pleno de todos los derechos de las poblaciones rurales, en consonancia con la Constitución Política, los Acuerdos de Paz, convenios, tratados y declaraciones internacionales ratificados por Guatemala; fomentar y orientar el proceso participativo del desarrollo rural integral y el ordenamiento territorial; promover un modelo de desarrollo integral y transgeneracional que implique la reforma, democratización y ampliación del acceso a los medios de producción para los sujetos de la propuesta; promover y garantizar el derecho a las distintas formas de organización social, respetando las formas de organización propias de los pueblos indígenas; garantizar la seguridad alimentaria y nutricional; promover

²⁰⁴ *Ibíd.* Folio 00000016.

y apoyar la investigación con los pueblos y comunidades indígenas y campesinas; promover la descentralización y el desarrollo sostenible, entre otros.

Se considera la creación de un **Gabinete de Desarrollo Rural Integral**, que ya se incluía en la **Iniciativa 3606**. Dentro de sus atribuciones se incluye la aprobación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral a propuesta del Ministerio de Desarrollo Rural Integral, asegurar la implementación eficiente y eficaz de ese plan, garantizar las políticas sectoriales, multisectoriales y transversales. Además, deberá definir acciones de planificación y programación presupuestaria para el cumplimiento de los objetivos de la presente iniciativa.

El Gabinete de Desarrollo Rural Integral se conformaría por:

- a) El Presidente de la República, quien lo preside, pudiendo delegar tal función en el Vicepresidente de la República.
- b) El Ministro de Desarrollo Rural Integral, quien fungirá como secretario.
- c) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- d) El Ministro de Ambiente y Recursos Naturales.
- e) El Ministro de Salud Pública y Asistencia Social.
- f) El Ministro de Educación.
- g) El Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda.
- h) El Ministro de Trabajo y Previsión Social.
- i) El Ministro de Economía.
- j) El Ministro de Finanzas Públicas.
- k) El Secretario, de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- l) El Secretario, de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.
- m) Otras instancias del Ejecutivo relacionadas con el desarrollo rural integral, por disposición del Presidente de la República.

Por ello plantean la creación del hoy inexistente Ministerio de Desarrollo Rural Integral, que sería la entidad responsable de la coordinación de la ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y de los programas de su competencia de conformidad con la presente iniciativa.

También hace necesaria la creación de un Consejo de Participación y Auditoría Social, como el encargado de aglutinar y encauzar las acciones de información, presentación de propuestas, seguimiento, evaluación e investigación de las organizaciones sociales y de la población en general en materia de desarrollo Rural. Sin embargo, la integración del mismo es **muy limitada para la organización empresarial y bastante amplia para las organizaciones campesinas**, en contraposición de la ya revisada Iniciativa 3606 que es lo contrario. A continuación su conformación:

- a) Tres representantes de las organizaciones campesinas.
- b) Tres representantes de las organizaciones indígenas.
- c) Dos representantes de las organizaciones ambientalistas.
- d) Un representante de la Universidad de San Carlos de Guatemala.
- e) Un representante de las organizaciones de mujeres rurales.
- f) Un representante de los sindicatos agrícolas.
- g) Un representante de los pequeños y medianos empresarios del área rural.
- h) Un representante de la Asamblea de Presidentes de los Colegios Profesionales.
- i) Un representante de los sindicatos agrícolas independientes.
- j) Un representante de las cooperativas federadas y no federadas.
- k) Un representante de la Cámara del Agro.

Dentro de sus atribuciones estaría el dar impulso a los procesos y definir mecanismos de información y consulta a nivel nacional, regional y local con organizaciones, sectores, mesas y otros espacios con participación social, para fortalecer la implementación de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral; además, deberá velar por el cumplimiento de estos dos últimos. También debe socializar la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural

Integral a nivel nacional, regional y local en coordinación con el ministerio antes señalado. Por último, deberá participar en el diseño del Sistema de Información y Evaluación²⁰⁵ del cumplimiento de la política y el plan citado.

Se tiene contemplado que el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral coordine sus esfuerzos con otras entidades estatales autónomas, semiautónomas y descentralizadas, así como con el Sistema de Consejo de Desarrollo. Por último se manifiesta que el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral se financiará a través del Ministerio de Desarrollo Rural Integral y su respectiva partida presupuestaria en el presupuesto público.

Estas son pues las ocho iniciativas de ley que ha conocido el Congreso de la República de Guatemala en materia de desarrollo rural. A continuación, en el siguiente capítulo se presenta el análisis de la negociación política del proceso de construcción de una ley de desarrollo rural integral, bajo la lógica de los incentivos selectivos positivos y negativos presentada en el marco teórico para comprender cómo la política puede determinar las políticas públicas.

²⁰⁵ No se precisa más información de este sistema.

CAPÍTULO V

EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN POLÍTICA

Este capítulo presenta un análisis sobre el proceso de negociación política que ha rodeado la construcción de una “Ley de Desarrollo Rural Integral” en Guatemala con base en los capítulos anteriormente expuestos. Además, se incluyen insumos generados por las ocho entrevistas realizadas a actores clave del proceso que han permitido complementar las ideas aquí desarrolladas.

Como hemos revisado anteriormente, las iniciativas de ley sobre desarrollo rural han venido conociéndose formalmente en el Congreso de la República desde el año 2005, tratando de dar respuesta a una demanda planteada en el “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”, que forma parte de los Acuerdos de Paz firmados en 1996. La demanda específicamente planteada en dicho Acuerdo hace referencia a la formulación de soluciones integrales en el área rural en dos aspectos puntales: la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural. Para desarrollar todos los aspectos que el Acuerdo en mención solicita se hace referencia a la necesidad de hacer cumplir la legislación vigente y complementarla con la legislación necesaria a fin de hacerse efectivo.

Sin embargo, al parecer los Acuerdos de Paz fueron vistos únicamente como un mecanismo generador de gobernabilidad y de crecimiento económico, pues su cumplimiento se ha ido dando de manera muy lenta y selectiva, sobre todo han ido quedando rezagados los puntos más sensibles pero trascendentales para la sociedad guatemalteca, siendo uno de ellos lo referente al “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”. En dicho Acuerdo se hace referencia dentro de su contenido a la necesidad de abordar el aspecto tierra como central para tratar lo referente a situación agraria y desarrollo rural. Como se observó en el Capítulo II de la presente tesis, Guatemala según cifras oficiales tiene 0.84 en el Índice de Gini con respecto a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra, lo que la convierte en el segundo más alto de América Latina, siendo superado solamente por Brasil.

No es sino por demanda de la Cooperación Internacional que por medio del Sistema de Naciones Unidas (SNU) y la Organización de los Estados Americanos (OEA), que el tema es nuevamente reactivado mediante su impulso en espacios de diálogo. Al respecto Adrián Zapata afirma:

“Otro elemento de contexto muy importante a considerar es la coyuntura política nacional del año 2002, la cual posibilitó que, ante el incumplimiento de los Acuerdos de Paz por el gobierno de Alfonso Portillo y el anterior (el de Álvaro Arzú) en temas de naturaleza estructural, el Grupo Consultivo para

Guatemala (constituido por países y organismos donantes que apoyan el cumplimiento de los Acuerdos) reunido en Washington con la sociedad civil y el gobierno guatemalteco, decidiera auspiciar mesas intersectoriales de diálogo para el impulso de los temas de mayor atraso y trascendencia, entre ellos, el de desarrollo rural.”²⁰⁶

En 2002 el SNU y la OEA, convocaron a la constitución de la “Mesa Intersectorial del Desarrollo Rural” (Middr), con el objetivo de formular por consenso una política de desarrollo rural con carácter intertemporal. La idea es que los diferentes actores participen, pero entendiendo la participación social no solamente como su presencia física en el proceso de formulación y validación de la política, sino como la capacidad que tienen esos actores sociales de incidir en el gobierno central en el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, el gobernante Oscar Berger, quien tomó posesión el 14 de enero de 2004, decide cancelar dicha mesa el 8 de junio del mismo año comprometiéndose a darle continuidad bajo otra dinámica.

Es así como el 22 de febrero de 2005, ante la presión de las organizaciones sociales y movilizaciones campesinas, que se instala la “Mesa Intersectorial de Diálogo y Participación para la formulación de políticas de Desarrollo Rural Integral” (Mdpdri), teniendo como meta la elaboración para finales de 2005 de la política pública.

La Mdpdri tiene logros importantes en el proceso negociador, pues logra hacer un diagnóstico de la situación rural del país, el cual fue hecho de forma consensuada por todos los actores que participaron en ella. Otro producto del consenso fue la definición de la visión del desarrollo rural de forma integral, donde el Estado guatemalteco debe impulsar una política de desarrollo rural integral colocando en el centro y priorizando el objetivo del desarrollo humano de la población rural.

²⁰⁶ Zapata, Op. Cit., P. 14.

Se lograron definir también los objetivos de la política de desarrollo rural integral, teniendo como objetivo general que:

*“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, etaria y étnica, y con enfoque territorial y descentralizado en armonía con las estrategias nacionales”.*²⁰⁷

De ello se desprenden objetivos específicos tales como: la necesidad de un Estado democrático, descentralizado y de Derecho; la justicia y la cohesión social; un nuevo modelo económico que prioriza e impulsa a la pequeña y mediana economía rural, campesina, e indígena; un Estado cumplidor de los Acuerdos de Paz, las Metas del Milenio y los convenios internacionales; un Estado rector y promotor del desarrollo rural; y un Estado que investiga y dispone de recursos necesarios para reducir la vulnerabilidad del área rural, promoviendo la sustentabilidad ambiental.²⁰⁸ Pero nuevamente se fracasa en el producto concreto al retirarse el sector empresarial por diferencias sobre el contenido de la propuesta, sobre todo al tratar el tema de la propiedad de la tierra y el modelo de desarrollo productivo. Para el sector campesino hace falta democratizar el acceso a la tierra y enfocar el desarrollo del campo con un enfoque eminentemente agrícola, mientras el enfoque empresarial es de carácter agrario donde no se discute el actual sistema de uso, tenencia y propiedad de la tierra.

Cabe hacer mención que en su momento los partidos políticos también señalaron la importancia del tema mediante el ejercicio de la Agenda Nacional Compartida en el año 2003, afirmando que el desarrollo rural era parte fundamental a priorizar, pues es uno de los

²⁰⁷ *Ibíd.* P. 240.

²⁰⁸ Los objetivos específicos han sido citados de manera general, para conocerlos en detalle ver: *Ibíd.* P. 240 y 241.

pilares del desarrollo nacional. Es importante recordar que la Agenda Nacional Compartida fue un esfuerzo multipartidario encaminado a la construcción de gobernabilidad, especialmente en materia de Agenda Legislativa.

Como un mecanismo que hiciera contrapeso a la visión empresarial (Iniciativa 3606 Plan Visión de País) y tratando de conocer cuáles eran los puntos de coincidencia y divergencia entre las distintas propuestas (seis en ese momento), las organizaciones sociales y campesinas buscan asesoramiento de entes académicos y los nombran como Convocantes al Diálogo Nacional para el Desarrollo Rural y la Justicia Agraria, buscando un mecanismo de acercamiento con los otros actores involucrados.

Organizaciones académicas y sociales como la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avanco), la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Comisión Pastoral de la Iglesia Católica y la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)²⁰⁹ tocan las puertas del Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (Cnap), máximo ente dentro de la institucionalidad de la paz y en donde se encuentran representados todos los actores involucrados.

Afirman querer elaborar de manera participativa y en consenso no una, sino dos iniciativas de ley, una de Desarrollo Rural y otra Agraria Sustantiva y Procesal. El Grupo Democrático por el Desarrollo Rural Integral se reconoció la representatividad de más de 33 organizaciones campesinas,²¹⁰ (formales e informales por su inscripción en registro ante el Estado) y deciden durante los meses de diciembre de 2006 a agosto de 2007 tener una serie de acercamientos al Cnap a través de la Comisión de Desarrollo Económico y Social (CDES)²¹¹.

²⁰⁹ Luego denominado Grupo Democrático por el Desarrollo Rural.

²¹⁰ Formales e informales por su inscripción en registro ante el Estado.

²¹¹ El Cnap tiene facultades para nombrar las comisiones de trabajo que considere: *“Artículo 8...j) Crear las comisiones de apoyo, temporales o permanentes, que fueren necesarias para apoyar su trabajo y/o fortalecer el proceso de paz”*.

Sus logros fueron establecer una “Comisión Técnica para la Revisión y Discusión de las Iniciativas de Ley sobre Desarrollo Rural”, para conocer los principales puntos de consenso y disenso. Incluso implicó que el Estado, por medio de la Secretaría de la Paz y de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), desembolsara los fondos necesarios en función de contratar a dos consultores expertos en la temática que tendrían a su cargo analizar, a partir de lo planteado en los Acuerdos de Paz, los principales consensos y disensos de las propuestas de ley marco de desarrollo rural como insumo para el “Diálogo Democrático por el Desarrollo Rural”.

Dicho documento fue presentado en mayo de 2007 ante el Cnap; sin embargo, al presentarlo, no fueron dos los consultores sino tres quienes signaron el documento,²¹² donde sobresalía el nombre de Laura Hurtado (QEPD), miembro de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), lo que generó un documento parcializado porque más bien tendía a desvirtuar lo presentado por Plan Visión de País. El sector empresarial respondió dilatando la discusión de resultados, lo que provocó que el Grupo de Convocantes que se arrojaba la representación campesina decidiera retirarse de la mesa de diálogo, cancelándose una vez más un proceso negociador.

Bajo la situación de contexto anterior podemos afirmar que: **la “Ley de Desarrollo Rural Integral” nació como un “hijo no deseado”**, pues fue a instancias de la Cooperación Internacional que se abren espacios de diálogo para diseñarla como política intertemporal consensuada. Es decir que los actores involucrados, especialmente gobierno y sector agroempresarial, fueron “políticamente correctos” al decidir sumarse en un espacio que les generaba potencialmente más pérdidas que ganancias. Para el sector empresarial implicaría tratar la desigualdad en el uso, tenencia y propiedad de la tierra, así como las condiciones de vida del área rural del país, donde su población se convierte en mano de obra barata para un sistema agrario poco tecnificado.

²¹² Laura Hurtado, Miriam Siekavizza y Arnoldo Aval.

Es decir, una ley de desarrollo rural es una “necesidad obligada” y no sentida, al menos por gran parte de los actores involucrados a los cuales les favorece mantener el *status quo*, que le genera mayores incentivos positivos (márgenes de ganancia), que lo que podrían perder al discutir una ley en el interior del Congreso de la República. Esto significa que innecesariamente podrían incrementar sus costos de negociación y transacción.

Pareciera que es obvio que el sector empresarial terrateniente es el más afectado por alterar el estado actual del área rural por las razones esbozadas anteriormente y que serán argumentadas en el transcurso de este capítulo. Sin embargo, otros actores también se afectan de alterar ese *status quo*. Los partidos políticos se enfrentan innecesariamente con sus financistas, los líderes de las organizaciones sociales y campesinas dejarían su razón de ser al tener resuelto el problema rural y por lo tanto quedarían sin financiamiento de la Cooperación Internacional dejando de tener los beneficios políticos que implica ser un grupo de presión; además, el generarle problema a la clase política por enfrentar al gran empresariado, conllevaría a que la clase política intente omitirlos de otros espacios de negociación que también son importantes en un sistema caracterizado por las prebendas y los favores políticos.

Es así como nace la necesidad de contar con propuestas sectoriales capaces de que en un determinado momento ante la presión de tener que aprobarse una iniciativa de ley sobre desarrollo rural, se apruebe la que mejor se acomode al sector que representan, como una especie de “salvavidas” ante la emergencia. Esto último aplica especialmente al sector empresarial terrateniente, pues son el grupo que más costos asume por cambiar el modelo actual que les genera amplios beneficios sobre la producción y la tierra.

Si se revisan las ocho iniciativas que se han conocido en el Congreso de la República puede inferirse que las mismas representan intereses sectoriales más que de nación. A continuación se detalla la ruta que han tenido las iniciativas de ley presentadas y por qué se presentan dichos argumentos.

La ruta de las iniciativas

- Iniciativa 3212 *Iniciativa que dispone aprobar Ley del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural*, presentada al Pleno del Congreso de la República el 15 de marzo de 2005, fue sometida a la Comisión de Comunidades Indígenas, otorgando la misma **“dictamen desfavorable”**, el 5 de mayo de 2005. Los argumentos para emitir esta resolución fueron, que el cardamomo no es el único producto agrícola que se cultiva en Guatemala y que está afectado a la carga tributaria, siendo inconveniente para la economía del país desgravar su producción; además, se establecía que el Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural estaría ubicado en el departamento de Alta Verapaz, lo que tendría una dedicación exclusiva al sector cardamomero y **no pudiéndose legislar en forma específica para un sector** se acordó que no era procedente el establecimiento de dicha institucionalidad. Según el análisis técnico y jurídico de la comisión, se señala que contraviene los artículos 4, 71, 79, 93, 94, 95, 98, 119 literales a), b), c), g), i), j) y l), porque en el Artículo 4 de la Iniciativa 3212 uno de sus objetivos establece el velar por la educación, la salud y bienestar de los grupos indígenas integrados en su área de acción, implementar su formación, capacitación y participación en la actividad económica del país; siendo estos objetivos claramente definidos en la Constitución Política de Guatemala como una obligación del Estado para alcanzar el bien común y aplicando ante todo el derecho de igualdad, y cuyas actividades están designadas a órganos gubernamentales.
- Iniciativa 3223 *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural*, presentada al Pleno del Congreso de la República el 6 de abril de 2005, fue sometida a la Comisión de Descentralización y Desarrollo. No se emitió dictamen. Esta es una situación lamentable, pues han pasado ya más de cinco años sin que la comisión se pronuncie, ya que si bien la Ley Orgánica del Organismo Legislativo Decreto 63-94,

establece en su Artículo 116 que debe de emitirse dictamen 45 días hábiles después de conocerse en comisión, éstas suelen por costumbre no emitir dictamen si el Pleno no se los requiere.²¹³ Si en un período legislativo una iniciativa de ley no conoce dictamen por la respectiva comisión, a excepción que un diputado al Congreso de la nueva legislatura reclame la emisión de dictamen dentro de los dos meses siguientes a su instalación, la iniciativa se archiva y se considera desechada, situación que sucedió con la presente.²¹⁴

- Iniciativa 3235 *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral*, presentada al Pleno del Congreso de la República el 3 de mayo de 2005, fue sometida a la Comisión de Descentralización y Desarrollo. Al no contarse con dictamen en el plazo de 45 días hábiles y no ser requerida nuevamente fue desechada.
- Iniciativa 3256 *Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco para el Desarrollo Rural de la República de Guatemala*, presentada al Pleno del Congreso de la República el 1 de junio de 2005, fue sometida a la Comisión de Descentralización y Desarrollo. Igual situación de las anteriores, fue desechada al no emitirse dictamen en el tiempo indicado.
- Iniciativa 3470 *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral*, presentada al Pleno del Congreso de la República el 25 de mayo de 2006, fue sometida a la Comisión de Descentralización y Desarrollo, otorgando la misma “**dictamen favorable**”, el 26 de julio de 2006; empero, no se precisan las razones

²¹³ “Artículo 40. Plazo para rendir dictámenes. Las comisiones están obligadas a rendir los dictámenes en el plazo que no exceda de cuarenta y cinco días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y aprobado por éste.” Congreso de la República. “Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94”. Tipografía Nacional. Guatemala: 1994.

²¹⁴ “Artículo 45. Transcurso del periodo legislativo. Si transcurre un periodo legislativo sin que una iniciativa de ley hubiere sido objeto de dictamen por la respectiva comisión, salvo que algún diputado al Congreso de la República de la nueva legislatura que se instale reclame la emisión del dictamen dentro de los sesenta días de instalada esta, la iniciativa de ley se considerará desechada y se mandará a archivar el expediente.” Congreso de la República. “Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Decreto 63-94”. Tipografía Nacional. Guatemala: 1994.

fundamentales para otorgar dicho dictamen, más que señalar algunas consideraciones de la iniciativa, tales como: a) más de la mitad de la población rural guatemalteca se encuentra en condiciones de pobreza; b) en el medio rural guatemalteco las actividades económicas se concentran en la producción agropecuaria; c) la inminente entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América con Centroamérica y la República Dominicana (DR-CAFTA),²¹⁵ que pone en riesgo las actividades productivas de los sectores más vulnerables del país; d) las exportaciones del sector agropecuario coadyuvan al ingreso de divisas al país; e) la responsabilidad y conducción de las distintas acciones a favor de la población rural se presentan desarticuladas y aisladas de las políticas de desarrollo; f) una de las formas para solucionar la problemática del área rural requiere definición de objetivos claros, asignación de responsabilidades institucionales y de asignación de recursos en específico; y g) es urgente legislar en función del desarrollo rural integral. Aunque tiene dictamen favorable está pendiente de ser conocida por el Pleno del Congreso de la República por que las diferentes Juntas de Jefes de Bloques Legislativos no han considerado pertinente su discusión para su aprobación final.

- *Iniciativa 3606 Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco de Desarrollo Rural*, presentada a la Dirección Legislativa el 25 de enero de 2007, conociéndola el Pleno el 14 de febrero del mismo año. Fue sometida a la Comisión Extraordinaria de Seguimiento del Plan Visión de País y a la Comisión de Descentralización y Desarrollo. El 4 de julio de ese año se aprobó moción privilegiada mediante la cual se autorizó prórroga de 90 días a la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País para dictaminar sobre la iniciativa. Con fecha 12 de febrero de 2008 se aprobó moción privilegiada mediante la cual se autorizó prórroga de 90 días más a la misma comisión. Como la ley señala, ambas comisiones deben emitir dictamen conjunto dando estas “**dictamen favorable**”, el 10 de julio de 2008. Las causas que justifican su dictamen fueron, que entra en consonancia con los Acuerdos de Paz,

²¹⁵ Por sus siglas en inglés.

señalan que la iniciativa define el concepto y el marco estratégico del desarrollo rural, su marco institucional, organizacional y presupuestario. Importante de señalar es que dado su carácter de “Ley Marco”, es una ley concisa y orientadora que establece los principios guías y lineamientos generales de las políticas públicas sobre desarrollo rural; a la vez que especifica y regula los mandatos de las instituciones públicas involucradas para asegurar su coordinación y eficiencia. Establece también los principios que deben orientar las políticas de desarrollo rural y al mismo tiempo, define la estructura institucional que permita el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas en este campo de manera coherente y eficiente, lo que mejoraría la coordinación de las instituciones públicas y su articulación con los sectores de la sociedad vinculados al desarrollo rural. A su vez, establece el marco jurídico de acción para generar una plataforma institucional básica de impulso a un sistema colectivo que garantice la coordinación y la articulación entre actores y sectores involucrados. En síntesis impulsa el desarrollo rural, trata de reflejar consensos sociales y políticos y permite articular los contenidos con otras leyes vinculadas a la materia. Por su parte, el diputado Walter Rolando Félix López de la URNG, votó de manera razonada en contra porque consideró que la iniciativa no refleja la realidad del país, no es legítima pues ignora el rol de los campesinos y los asalariados agrícolas, existe ausencia real del sujeto de la ley, no está contemplado el tema indígena y lo más interesante es que señaló que no tiene sentido acelerar el trámite de dicha iniciativa, cuando en ese momento estaba instalada una mesa de diálogo y negociación para encontrar una solución de fondo al “Desarrollo Rural”, en el cual participaban los distintos actores sociales que han estudiado y profundizado dicho tema. El Pleno la envió con fecha 11 de agosto de 2009 a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca para un nuevo estudio y dictamen, lo que permite prever que se tiene temor a su posible aprobación por parte del partido de gobierno que apoya la Iniciativa 4084.

- Iniciativa 3901 *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral*, presentada al Pleno del Congreso de la República el 16 de septiembre de 2008, fue

sometida a la Comisión de Descentralización y Desarrollo, fue desechada por no haberse emitido dictamen en el tiempo correspondiente.

- Iniciativa 4084 *Iniciativa que dispone aprobar Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral*, presentada al Congreso de la República el 11 de agosto de 2009, fue sometida a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, otorgando **“dictamen favorable”**, el 21 de octubre de 2009. El análisis de la comisión, es que es una propuesta con apego al espíritu y objetivos de los Acuerdos de Paz, los compromisos internacionales y de amplio consenso nacional construida a partir del “Diálogo Nacional” entre las distintas organizaciones e instituciones que intervienen en el desarrollo rural, con la finalidad de enfrentar la exclusión social y la falta de equidad frente a las dinámicas económicas rurales. Argumentan que es una ley que define las líneas generales de la institucionalidad y orientación estratégica del desarrollo rural, priorizando en todo momento el desarrollo humano orientado a la supresión de la pobreza y pobreza extrema a través de incentivar, fortalecer y desarrollar los procesos socioeconómicos de las poblaciones rurales. Además, se sustenta en el diagnóstico de la realidad rural y del conocimiento de las dinámicas económicas y sociales de los pueblos indígenas y campesinos, propone corregir la dispersión entre los planes, programas y proyectos que actualmente realiza el Estado entorno al desarrollo rural, concentrándolos en función de lograr eficiencia y eficacia. Señalan también que se constituye en un instrumento que complementa a la “Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”, generando la participación activa de la sociedad civil y reduce la discrecionalidad de los funcionarios en la definición de la inversión pública. Llama poderosamente la atención que argumentan que aborda el tema agrario como un componente ineludible para el “Desarrollo Rural Integral” promoviendo la democratización de los procesos políticos que facilitan el acceso y uso de la tierra. Como consideración final de la comisión, se señala que ésta convocó a las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema y autoridades del Organismo Ejecutivo, integrantes de la Mesa del Sistema Nacional de Diálogo Permanente que abordaron la importancia de la legislación en materia de “Desarrollo

Rural Integral” con el propósito de: analizar y discutir las diferentes propuestas de iniciativa de ley relacionadas con el desarrollo rural, compatibilizar contenidos pertinentes de las iniciativas analizadas a efecto de integrar una sola iniciativa, política económica y técnicamente viable y definir la institucionalidad más adecuada para la implementación de la misma. Al igual que la Iniciativa 3470 y la Iniciativa 3606, aunque tiene dictamen favorable está pendiente de ser conocida por el Pleno del Congreso de la República por que las diferentes Juntas de Jefes de Bloques Legislativos no han considerado pertinente su discusión para su aprobación final.

A continuación se presenta un cuadro para hacer más comprensible la ruta de las iniciativas (Cuadro No.5):

Cuadro No.5
La ruta de las iniciativas²¹⁶

Iniciativa	Comisión legislativa	Fecha en que conoce	Fecha en que emite dictamen	Dictamen	Observaciones
3212 <i>Iniciativa que dispone aprobar Ley del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural.</i>	Comunidades Indígenas.	15/03/2005	05/05/2005	Desfavorable.	Señalada de ser legislación específica para un sector.
3223	Descentralización y Desarrollo.	06/04/2005	n.a.	Sin dictamen.	Desechada.

²¹⁶ Tal y como se presentó en el Capítulo IV “Del proceso legislativo”, una iniciativa de ley no podrá ser desestimada por falta de dictamen de las comisiones de trabajo, en su caso las comisiones tienen la obligación de dictaminar en un plazo que no exceda de 45 días hábiles contados a partir de la fecha en que reciban los expedientes de que se trate, salvo que justifique la prórroga de dicho plazo mediante informe que deberá presentarse al Pleno y ser aprobado por este. Si transcurre un período legislativo sin que una iniciativa de ley hubiere sido objeto de dictamen por la comisión que la conoce, salvo que algún diputado de la nueva legislatura que se instale reclame la emisión del dictamen dentro de los 60 días de instalada ésta, la iniciativa de ley se considerará desecheda y se mandará a archivar el expediente.

<i>Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural.</i>					
3235 <i>Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral.</i>	Descentralización y Desarrollo.	03/05/2005	n.a.	Sin dictamen.	Desechada.
3256 <i>Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco para el Desarrollo Rural de la República de Guatemala.</i>	Descentralización y Desarrollo.	01/06/2005	n.a.	Sin dictamen.	Desechada.
3470 <i>Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral.</i>	Descentralización y Desarrollo.	25/05/2006	26/07/2006	Favorable.	Pendiente de decisión de Jefes de Bloque para que conozca el Pleno.
3606 <i>Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco de Desarrollo Rural.</i>	Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País. Descentralización y Desarrollo.	14/02/2007	10/07/2008	Favorable.	Aunque tiene dictamen favorable se envió a la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca para que emita dictamen. Esta Comisión no lo hizo, pero por tener dictamen favorable se encuentra

					también pendiente de decisión de Jefes de Bloque para que conozca el Pleno.
3901 <i>Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral.</i>	Descentralización y Desarrollo.	16/09/2008	n.a.	Sin dictamen.	Desechada.
4084 <i>Iniciativa que dispone aprobar Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral.</i>	Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.	11/08/2009	21/10/2009	Favorable.	Pendiente de decisión de Jefes de Bloque para que conozca el Pleno.

n.a. = no aplica.

Fuente: Elaboración propia con información de Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala.

Análisis político de los dictámenes

Si bien se han conocido ocho iniciativas de ley en el Congreso de la República con respecto al desarrollo rural, solamente se ha emitido dictamen en cuatro de ellas, siendo estas las iniciativas: 3212, 3470, 3606 y 4084, dando para la primera “dictamen desfavorable” y para las otras tres “dictamen favorable”. En el caso del resto de las iniciativas las comisiones ni siquiera emitieron dictamen en tiempo, ni fueron solicitadas para retomarlas bajo los términos que indica la Ley Orgánica del Organismo Legislativo.

Con respecto a **las iniciativas que fueron desechadas** podemos analizar lo siguiente:

- a) Las iniciativas sobre las cuales no se emitió dictamen y por lo tanto fueron desechadas carecen tan siquiera de una definición de desarrollo rural.
- b) No precisan la fuente de financiamiento sobre la cual se desarrollarían.
- c) Las iniciativas 3223, 3235, 3256 cuentan con un enfoque agroproductivo, sin acentuar la importancia del desarrollo humano del área rural. En el caso de la Iniciativa 3901, tiene como base la transformación de la estructura agraria, garantizando el respeto a la función social de la tierra de la propiedad rural y a la propiedad municipal, pública y comunal, mediante la consulta y aprobación de su uso.
- d) Todas las propuestas desechadas fueron conocidas únicamente por la Comisión de Descentralización y Desarrollo, se desconoce a ciencia cierta la razón del por qué no emitir un dictamen y preferir “no hacer nada” con respecto a una situación tan sensible y trascendental para el desarrollo del área rural.
- e) Con excepción de la Iniciativa 3256, el resto de las iniciativas sobre las que no se emitió dictamen se ubican en el espectro político de la izquierda, independientemente de los matices de cada bloque legislativo o ponente. Cabe resaltar que en el caso de la Iniciativa 3256 presentada por diputados del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), que si bien este es un partido de derecha, cuando estuvo a cargo del gobierno central tuvo fuertes roces con el sector empresarial tradicional por favorecer una cúpula económica emergente, en algunos casos incluso ligada a supuestos ilícitos.

En el caso de **la Iniciativa 3212 que fue sujeta de dictamen desfavorable** llama poderosamente la atención que fuese presentada por dos partidos políticos antagónicos, el Partido de Avanzada Nacional (PAN) y la URNG. Es comprensible que los entonces diputados por el PAN como Carlos Yat Sierra y Manuel Antonio Baldizón hayan apoyado una iniciativa que a todas luces se ubicaba con un carácter eminentemente sectorial, que generaba beneficios directos a los cardamomeros que se ubican en el norte del país, donde sobre todo

Baldizón tiene amplias extensiones de tierra. Incluso su propuesta de crear un Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural en un área específica demuestra la intencionalidad de los diputados por beneficiar a particulares, cuando la razón de legislar es buscar el beneficio general.

Pero lo que parece inexplicable es que Alba Estela Maldonado, entonces Secretaria General de la URNG, haya podido estar de acuerdo con una iniciativa con estas características, para las cuales no es necesario ser experto en definir el interés latente. Al parecer, el incentivo selectivo positivo que tenía la URNG para apoyar la propuesta era el de tomar la bandera de ser la bancada que puso en la Agenda del Legislativo por primera vez una iniciativa de ley sobre desarrollo rural, en respuesta a la demanda planteada en los Acuerdos de Paz.

Esto nos lleva a ubicar únicamente **tres iniciativas de ley que han sido sujetas del dictamen favorable**. Las tres iniciativas presentan algunas características que son importantes de resaltar:

- a) Dos de las iniciativas presentadas (3470 y 3606) tienen presencia de la derecha. Mientras que la Iniciativa 4084 fue presentada por la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), de tendencia socialdemócrata, bajo el ejercicio del gobierno central. Incluso fue presentada por iniciativa del Ejecutivo y no por la bancada, lo que es tan sólo una muestra del interés más protagónico que de fondo que tiene su propuesta.
- b) La Iniciativa 3470 cuenta como ponente también a la UNE, esto refleja el fuerte vínculo entre este partido y sus bases rurales que le permitieron llegar al Ejecutivo, ya que en tres ocasiones (3235, 3470 y 4084) ha sido ponente de iniciativas sobre desarrollo rural. Esto puede explicarse mediante el incentivo selectivo positivo que tienen al contar con su gran base electoral en el interior del país, sobre todo en el área rural. Dicha área fue determinante para que llegara Álvaro Colom a la Presidencia de la República, postulado por la UNE; incluso Colom manifestó el 21 de octubre de

2009, en la Conferencia Inaugural “Cambio político en América Latina”, que era el “*primer gobierno electo desde lo rural*”.²¹⁷

- c) Dos de las tres iniciativas definen al desarrollo rural como un “proceso”,²¹⁸ es decir, como un conjunto de fases sucesivas de un fenómeno. Las iniciativas apuntan a un mejoramiento en la calidad de vida de la población.
- d) Las tres iniciativas se han tratado de posicionar como un mecanismo compensatorio ante los efectos negativos que implica para muchos productores la entrada en vigencia del DR-CAFTA.
- e) Las tres iniciativas señalan una fuente de financiamiento para la institucionalidad encargada de implementar la política de desarrollo rural.

Sin embargo, pese a que existen tres iniciativas de ley sobre desarrollo rural con dictamen favorable, **la presión política desechó la Iniciativa 3470**. Esto porque las organizaciones sociales y campesinas consideraron que no fue construida de forma participativa, por lo que solicitaron al Ejecutivo desestimarla al ser estos sus ponentes, y que en un trabajo entre éstas y el Organismo Ejecutivo se presentara la Iniciativa 4084. Al respecto Luis Galicia de Plataforma Agraria precisa “(...) *la Iniciativa 4084 que es la que apoyamos como Plataforma Agraria, que es fruto del consenso digamos en concreto del espacio de diálogo establecido por este gobierno, por el actual gobierno, (sic) pero que trae insumos que los sectores sociales estuvieron trabajando en dos gobiernos anteriores (...)*”.²¹⁹

Esto reduce el escenario a dos propuestas que, aunque con contenido diferente no son totalmente antagónicas entre sí, más sí lo son los actores que las sustentan. Estas son la Iniciativa 3606 y la Iniciativa 4084. Como se vio en el capítulo anterior, el sustento de las iniciativas es en muchos casos el mismo, difiere un tanto en el marco normativo que las

²¹⁷ Ver: <http://www.guatemala.gob.gt/noticia4.php?codigo=3959>

²¹⁸ La Iniciativa 3470 utiliza el término “proceso” como tal, mientras que la 4084 lo hace de manera implícita al definirlo como un “avance progresivo”. La Iniciativa 3606 no define propiamente el desarrollo rural.

²¹⁹ Entrevista a Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria. Abril de 2010.

sustenta, aunque no es algo significativo pues son leyes de orden general; la institucionalidad necesaria para el desarrollo rural es similar, aunque con cambios en su composición, pero al menos de parte del sector agroempresarial esto es negociable; con fines en la calidad de vida similares; teniendo su mayor desavenencia en el tema de la tierra, donde la 3606 no aborda la problemática y la 4084 trata de democratizar su uso y acceso.

Eso en cuanto a contenido, en lo que respecta a los actores que se encuentran negociando la diferencia sí es significativa, pues la 3606 ha sido calificada de ser la propuesta empresarial, mientras que la 4084 es identificada como la propuesta social.

El equilibrio de fuerzas: dos propuestas

La dinámica política ha conllevado a que pese a que el Congreso de la República de Guatemala ha conocido ocho iniciativas de ley sobre desarrollo rural, las mismas se han reducido a dos que demuestran cómo el posicionamiento ideológico ha rodeado a los actores involucrados en la definición de dicha ley. Estas dos propuestas son la Iniciativa 3606 “la empresarial” y la Iniciativa 4084 “la social”.

La **Iniciativa 3606** surge a partir de la dinámica de **Plan Visión de País**, que como se vio en el Capítulo III de esta tesis, fue un grupo creado con la intencionalidad de implementar políticas públicas intertemporales y virtuosas por parte de los partidos políticos representados en el Congreso de la República, con una visión de 15 años. Su finalidad era articular espacios entre el Organismo Ejecutivo y el Organismo Legislativo para puntualizar ciertos puntos que se consideraban de trascendencia nacional, aprovechando de paso que en ese momento hacía gobierno la Gran Alianza Nacional (Gana), un autodenominado “gobierno empresarial”.

Plan Visión de país fue compuesto por los secretarios generales y líderes de los partidos políticos con representación en el Congreso de la República y un “Grupo Facilitador”

integrado por 15 guatemaltecos provenientes de diversos sectores, donde más del 70% de sus integrantes pertenecían o tenían relación con el sector empresarial.²²⁰

Uno de los personajes que componían el Grupo Facilitador de Plan Visión de País y que no pertenece al sector empresarial, sino a la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, única universidad estatal manifiesta: *“(…) en el Plan Visión de País la idea, la hegemonía del impulso de esta iniciativa está en el sector empresarial. No teníamos las condiciones para jugar un papel de liderazgo fundamental en el proceso. El liderazgo fundamental lo jugaba el sector empresarial y todos sabemos la relación que hay entre el sector empresarial y los partidos políticos”*.²²¹

Pero aunque a primera vista parece que el sector empresarial buscaba en alguna medida cubrir sus intereses mediante la elaboración de una iniciativa de ley de desarrollo rural que no les afectara, el mismo Zapata reconoce que ni siquiera estaba la propuesta en las prioridades originales de los empresarios:

“Cuando a mí me llamaron para ser parte del Grupo Facilitador de los quince (sic), el tema de desarrollo rural no estaba contemplado. Cuando yo lo planté al Grupo Facilitador no fue una iniciativa que acogieron. Es hasta que nos comenzamos a reunir con las cúpulas de todos los partidos y se les hace la propuesta de un pacto multipartidario alrededor de determinados temas de trascendencia nacional que para el sector empresarial eran básicamente “Seguridad” y “Educación”. Los partidos acogen la iniciativa, pero no sólo sobre esos temas, entonces el tema de desarrollo rural lo proponen los partidos”.²²²

²²⁰ El Grupo Facilitador de Plan Visión de País fue conformado por José Alejandro Arévalo, Jaime Arimany, Felipe Bosch, Harold Caballeros, Gonzalo de Villa, Rafael Espada, Roberto Gutiérrez, José Ángel López, Hellen Mack, Mario Polanco, Álvaro Pop, Diego Pulido, Gerth Rosenthal, Mariano Ventura y Adrián Zapata.

²²¹ Entrevista a Adrián Zapata, integrante del Grupo Facilitador Plan Visión de País. Abril de 2010.

²²² Ídem.

Esto permite ver que para el sector empresarial la aprobación de una iniciativa de ley que modificara el *status quo* rural no era algo que les quitara el sueño, los temas que verdaderamente le preocupaban eran “Seguridad” y “Educación”, posiblemente porque Guatemala registra elevados niveles de inseguridad que afectan el desenvolvimiento empresarial²²³ y porque insistentemente se ha demandado una mayor inversión en educación técnica que formación teórica, pensando en la necesidad de mano de obra capaz de resolver problemas de la agroindustria, dejándose ya por un lado la formación en carreras liberales: *“la capacitación técnica va a ser un cambio gigantesco a corto plazo, obviamente no hay que dejar la educación formal atrás”*.²²⁴

Es decir que son los partidos políticos los que ponen en agenda de Plan Visión de País el tema del desarrollo rural. Sin embargo, la dinámica por la cual se manejó el proceso no permitió que los representantes de las organizaciones sociales y campesinas participaran del mismo. Cabe señalar que las organizaciones sociales se encontraban participando junto al gobierno y representantes empresariales de la Mdpdri; por lo cual se limitaron a recordarles a los partidos políticos que se respetaran los acuerdos allí alcanzados, señalados *in supra*. Al respecto Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria afirma:

“(…) ya estábamos en la mesa de discusión de la propuesta de desarrollo rural que nosotros apoyábamos como Plataforma Agraria y otras organizaciones sociales y se logró cabildear con los partidos políticos para que los acuerdos que allí habían respetaran lo que habíamos alcanzado en la negociación y eso contempla varios objetivos, el sujeto del desarrollo rural, los principios que debe tener una política de desarrollo rural, eso se acordó interpartidariamente, pero luego cuando pusieron a algunos asesores a elaborar la iniciativa de ley, esa se fue por otro lado, no responde a lo que los partidos políticos firmaron”.²²⁵

²²³ Recientemente Javier Zepeda, director ejecutivo de la Cámara de Industria de Guatemala, indicó que en el sector 80% de empresas invierte 0.8% de sus finanzas en contratar seguridad privada por la falta de respuesta del Gobierno. Ver: <http://www.sigloxxi.com/nacional.php?id=15616>

²²⁴ Entrevista a Carlos Zuñiga, ex presidente del Cacif y entonces presidente de la Cámara del Agro. Abril de 2010.

²²⁵ Entrevista a Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria. Abril de 2010.

Es decir, las organizaciones sociales y campesinas lograron incidir en Plan Visión de País para garantizar los logros de la Mdpdri, logrando un Acuerdo Político que incluyó sus planteamientos, pero absolutamente todos los actores, incluyendo al propio sector empresarial señalan que el Acuerdo Político no se refleja en la “Iniciativa de Ley 3606”. Al respecto se pueden señalar lo que plantean los involucrados:

“(…) cabildeamos con ellos, les hicimos ver que había un proceso en una mesa donde estaban los distintos sectores discutiendo los objetivos, los principios y lo que debía ser una política de desarrollo rural integral, les llevamos los frutos de ese consenso y ellos decidieron adoptarlos como la visión que debía de plantearse de desarrollo rural integral, pero luego la iniciativa de ley no corresponde a esos principios que firmaron los partidos”. (Luis Galicia, Plataforma Agraria).

“(…) la iniciativa de ley que se presenta que se supone que debía de ser la expresión jurídica del Acuerdo Político, esa iniciativa de ley ya no fue consensuada por los partidos políticos. Lo que hace el Grupo Facilitador es que contrata a un equipo técnico para que elabore esa propuesta de iniciativa de ley y ese producto ya no lo discuten los partidos, lo que es una cosa muy importante, porque los partidos sí discutieron a fondo la política y el acuerdo, pero no la iniciativa”. (Adrián Zapata, Grupo Facilitador Plan Visión de País).

“El Acuerdo Político fue una cosa, después se buscaron técnicos para que hicieran la iniciativa, de esa iniciativa que hicieron, la primera que después se trasladó a las comisiones y la que quedó ahorita, no se parecen en nada. Lo que es la Ley Marco ahorita con el dictamen favorable, no se parece en nada a la que se hizo anteriormente. (...) Usted ve que muchas veces los altos dirigentes o los secretarios hacen algunos acuerdos y después no son cumplidos. Se ve inclusive en los espacios de los Jefes de Bloque, una cosa se aprueba en los

espacios de Jefes de Bloque y después otra cosa pasa en el Pleno, por la misma dinámica”. (Mario Mazariegos, presidente de la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País del Congreso de la República de Guatemala).

- *“Creo que tiene cosas positivas. Creo que tiene que ampliarse un poco más en el tema del desarrollo rural basado en una diversidad de actividades. Siento que el Plan Visión de País está un poco amarrado al concepto de agrícola, de suelo. (...) Algunos temas creemos que pueden ser mejorados, porque yo creo que todavía está enfrascado en el tema que yo le mencionaba”.* (Carlos Zuñiga, ex presidente del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y entonces presidente de la Cámara del Agro).

Sin embargo, hay dos partidos políticos, la UNE y la URNG, que en su momento participaron e incluso, como fue en el caso de este último apoyaron como ponentes las propuestas de Plan Visión de País y hoy por hoy no asumen su posición:

- *“(...) hubo un problema de coordinación. Nosotros como partido, en el espacio de Plan Visión de País no aceptamos las iniciativas de ley que planteó Plan Visión de País (sic), a excepción de la Ley Marco de Seguridad, porque esa ley marco literalmente fue fotocopiada. El documento inicial había sido elaborado y aprobado por los secretarios generales en el Foro de los Partidos Políticos.²²⁶ Los técnicos de Plan Visión de País fueron los que hicieron el documento del Foro, no tenían por qué hacer otro diferente. Por eso fue que se votó a favor de esa iniciativa. El tema de la Ley Marco de Educación y la Ley Marco de Salud y la Ley Marco de Desarrollo Rural no fue aprobado. Para empezar, el proceso de Plan Visión de País ha sido muy manipulado. Lo que se firmó alrededor de agosto-septiembre de 2006 fue un*

²²⁶ Foro Permanente de Partidos Políticos. Un espacio creado con el apoyo de la Organización de Estados Americanos (OEA) para consolidar multipartidariamente, independientemente, representativo y no vinculante de diálogo, discusión, búsqueda de consensos y propuestas de soluciones sobre los grandes temas nacionales, internacionales, y de integración regional, donde están incluidas las aspiraciones de los diferentes actores políticos de la sociedad guatemalteca.

documento marco que establecía el qué hacer, las pautas generales, los aspectos generales, en caso de que llegara al gobierno cada partido político. El cómo hacerlo era a discreción de cada partido político. (...) Por eso es que nosotros no honramos ningún compromiso en esta segunda parte, porque no adquirimos ningún compromiso. Es decir no tenemos ningún compromiso que honrar”. (Héctor Nuila, Jefe de Bancada de la URNG).²²⁷

- *“Si nos hubiese parecido una alternativa la propuesta de Plan Visión de País la hubiera sido hecho suya (sic) la Bancada UNE, al no verla de esta manera es que se instala la mesa de diálogo, para que la propuesta de Plan Visión de País, como otras propuestas que fueron presentadas por otros honorables diputados, fueran recogidas las ideas de esas iniciativas de ley y hacer la propuesta que hoy está en debate”.* (Ovidio Monzón, Subjefe de Bancada de UNE del Congreso de la República y encargado de temas de desarrollo rural por dicho partido político).

Los partidos políticos inteligentemente respondieron a dos actores clave, empresarios y organizaciones sociales y campesinas, con los cuales no podían generar anticuerpos, pues dependen de ellos para su sobrevivencia, unos con financiamiento y control sobre los medios de comunicación, y otros con legitimación y base electoral. Eso los impulsó a disponerse elaborar cuatro leyes marco y no solamente las dos iniciales que proponía el sector empresarial:

- a) Seguridad, Democracia y Justicia.
- b) Desarrollo Rural.
- c) Educación.
- d) Salud y Nutrición.

²²⁷ Parece ser que no conoce que Alba Estela Maldonado, entonces Secretaria General de laURNG, en su calidad de diputada fue una de las ponentes de la Iniciativa 3606, conociéndola el Pleno del Congreso de la República el 14 de febrero de 2007.

Estos tendrían dos ejes transversales: a) macroeconomía y reforma fiscal, y b) multiculturalidad e interculturalidad.

En primer lugar, respondieron a la demanda del **sector empresarial** al participar y lograr acuerdos en el espacio de Plan Visión de País, sobre todo en “Educación” y “Seguridad”, aunque solamente la segunda fue aprobada, pero recordemos que originalmente eran estas las dos propuestas de interés del sector empresarial. Es decir, los empresarios logran una ganancia marginal cercana a 75%,²²⁸ lo cual es significativamente alto, pues aunque perdieron ante la demanda de las organizaciones sociales por no aprobarse las leyes marco de Educación y Salud, logran aprobar la “Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad (Decreto 18-2008)” y mantienen aún viva a la Iniciativa 3606 “Ley Marco de Desarrollo Rural”, que en caso de ser necesario no se duda retomará su dinámica dentro del Hemiciclo Parlamentario, aunque en estos momentos haya sido parqueada en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca por parte de la UNE. Incluso logran aperturar una “Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País” en el Congreso de la República. Además, los ejes transversales que incluían la reforma fiscal y aspectos de multiculturalidad e interculturalidad nunca fueron abordados.

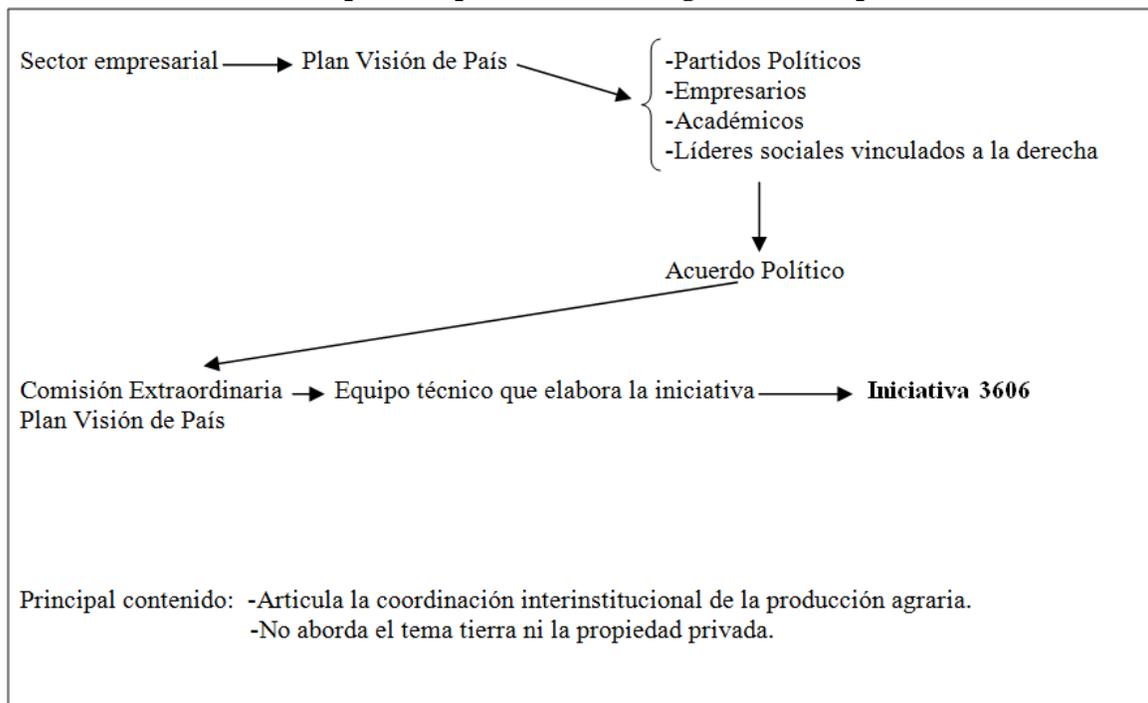
En segundo lugar, respondieron a la demanda de las **organizaciones sociales y campesinas** pues elaboraron un Acuerdo Político en “Desarrollo Rural”, respetando los aportes de los consensos logrados en la Mdpdri pero no sintiéndose comprometidos a aprobar la “Ley Marco de Desarrollo Rural”, pues ésta no fue consensuada por los partidos políticos. Los partidos se legitiman discutiendo a fondo la política y el acuerdo, pero no la iniciativa, lo que les permitió un margen de maniobra en su discurso para argumentar que no reconocían a la Iniciativa 3606, por lo que pese a la presión empresarial por aprobarse en caso de amenaza, la misma puede tomar el estatus de *stand by* en el Congreso de la República. El margen de ganancia del sector empresarial pudo haber sido mayor, pues la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País logró poner en Agenda Legislativa en

²²⁸ Logran tres de cuatro productos concretos.

octubre de 2009 a la iniciativa, hasta que astutamente la UNE decide enviarla en la discusión por artículos a otra comisión para estancar su avance; esto relativamente puede incrementar sus costos de negociación y transacción, aunque de forma limitada.

Para facilitar la comprensión al lector del surgimiento de la Iniciativa 3606 en el Pleno Parlamentario se presenta la siguiente gráfica (Gráfica No.16)

Gráfica No.16
Ruta de la Iniciativa 3606 para ser presentada al Congreso de la República de Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

Por su parte la **Iniciativa 4084**, surge por el impulso que le da la UNE, aperturando un espacio de diálogo, al reactivar en el 2008 el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur). De forma participativa, al menos con las organizaciones sociales y campesinas, el 7 de mayo de 2009 se formula la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, cuya propuesta surge de la Mesa de Desarrollo Rural y del Sistema Nacional de Diálogo Permanente que este gobierno promovió para abordar temas álgidos para la sociedad guatemalteca. La propuesta en un inicio quedó únicamente como una política gubernamental

que se aplicaría por instancias de gobierno como la Segeplan y el Programa de Desarrollo Rural (Prorural), implementando a grandes rasgos las líneas de lo acordado y procurando no profundizar en la demanda de las organizaciones sociales y campesinas para no atentar contra el modelo actual.

Así, el gobierno de la UNE decidió trabajar la temática de desarrollo rural como un Programa Presidencial, con un enfoque eminentemente productivo compuesto a su vez de siete Programas Presidenciales (sic):

- Pro Rural Pro Maíz.
- Pro Rural Pro Artesanías.
- Pro Rural Pro Café.
- Pro Rural Pro Turismo.
- Pro Rural Pro Hortalizas.
- Pro Rural Pro Energía.
- Pro Rural Pro Pecuario.

Empero, las organizaciones sociales y campesinas agrupadas en una nueva instancia denominada Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI), mostraron su descontento por no lograr definir los logros por ellas obtenidas en una iniciativa de ley que fuese aprobada en el Congreso de la República, aprovechando que el Ejecutivo la sometería a consideración del Organismo Legislativo y que el partido si bien no contaba con mayoría abrumadora, sí con una mayoría que permitía algún tipo de conducción del proceso para convertirla en ley.

Según Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria:

“(…) a fines del primer año de gobierno (2008) acordamos con el Presidente que el 14 de enero, cuando el Presidente fuera al Congreso a dar su I Informe, allí era el momento adecuado para que él introdujera la iniciativa de ley en el Congreso, no se dio a sí. Seguimos pidiéndole explicaciones al gobierno por qué se había incumplido ese compromiso y nos decían que por los problemas

que hubo el primer año con la aprobación del Presupuesto, después con los candados que habían, después con la reforma tributaria, que no habían recursos, entonces nos decían que cuando al final se solucionaran estos problemas. Se desconfiguró políticamente la fuerza que tenía el partido de gobierno en el Congreso y que entonces hubiera sido una irresponsabilidad llevar el 14 de enero como se había acordado en el espacio de diálogo esta iniciativa de ley porque él ya no tenía la fuerza que tenía cuando dijimos que el 14 de enero iba a ser. Después de eso pasaron meses y las excusas seguían siendo las mismas, que no, que las condiciones en el Congreso todavía no eran las adecuadas.”²²⁹

Sin embargo, el Ejecutivo no sometía a consideración del Congreso de la República la propuesta que buscaba definir el Sistema Nacional de Desarrollo Rural:

*“hasta que Plataforma Agraria hizo una movilización en junio del año pasado (2009) y una de las cosas que pedíamos era esa y se empezó a incrementar la muestra de descontento en las organizaciones que habían participado en el diálogo, hubo varias movilizaciones (sic) y esta presión social hizo que el Ejecutivo llevara esta iniciativa al Congreso y que finalmente se aprobara el dictamen favorable en la Comisión de Agricultura por la **precisión social**²³⁰ que hubo, desgraciadamente la ADRI ha perdido fuerza y cohesión, hay como fisuras internas.”²³¹*

²²⁹ Entrevista realizada a Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria. Abril de 2010.

²³⁰ Haciendo un paréntesis, consideramos que más que hablar de “presión social” para someter al Legislativo la referida iniciativa, hay que hablar de “presión de un grupo de interés”, pues hubo un gran descontento de las personas que vieron afectada su economía, desde los pequeños productores y microempresarios, hasta el gran sector empresarial, por la toma de las principales carreteras del país. Incluso las organizaciones sociales perdieron legitimidad con la población por este tipo de medidas de hecho, pues tienen un gran impacto sobre la economía nacional y no son aprobadas por un elevado porcentaje de los habitantes del país, incluso de la población rural. Estos argumentos los construimos producto de entrevistas realizadas a personas que quedaron sin capacidad de comerciar sus productos, o bien, llegaron a sus actividades de trabajo y personales con más de un día de demora. Aunado al cierre de fronteras implica paralizar completamente un país.

²³¹ Ídem.

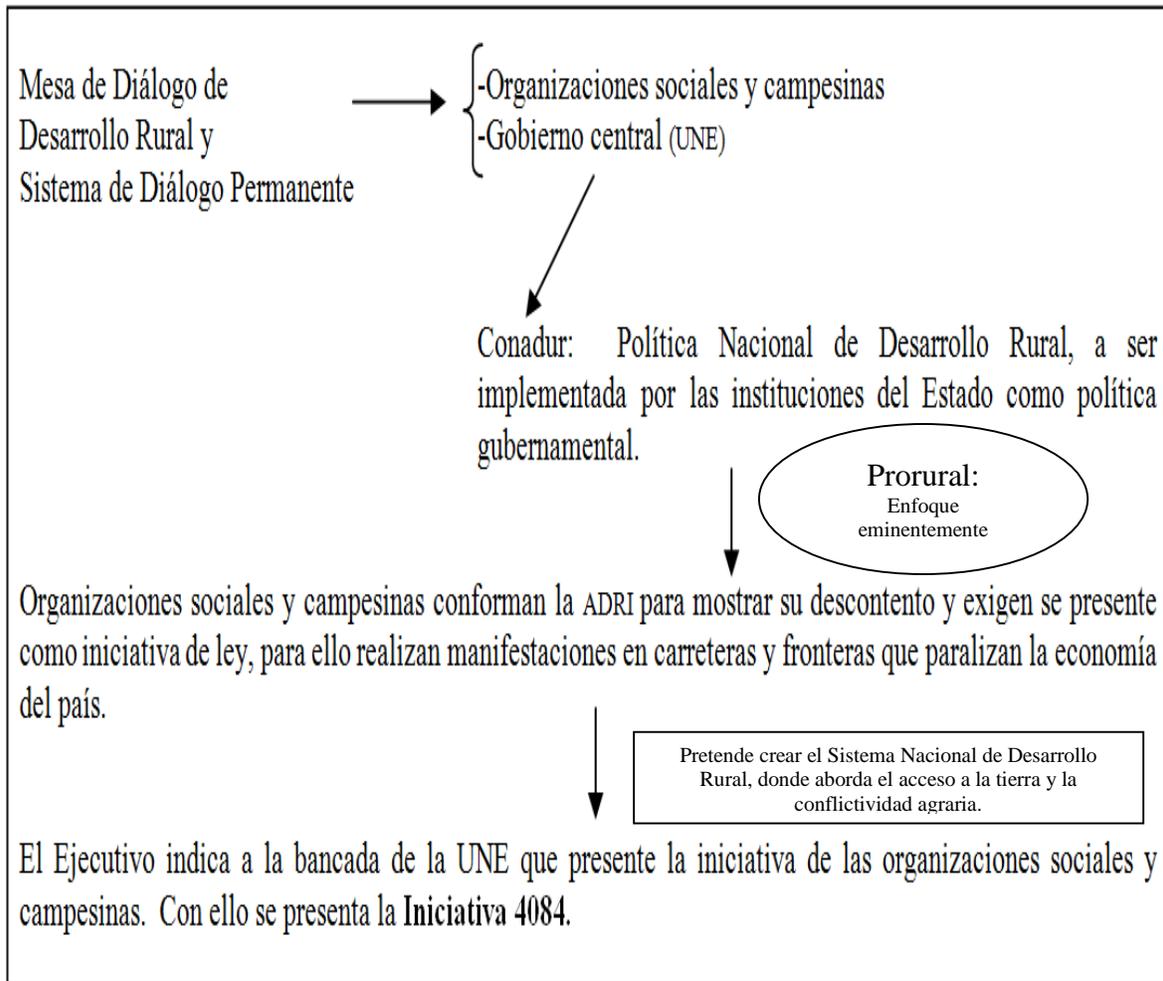
La iniciativa en mención fue presentada por el diputado Ferdy Berganza, en ese entonces encargado de coordinar el tema de desarrollo rural para la UNE en el Congreso de la República. Cabe resalta que Berganza ya no pertenece al partido de gobierno, sino que se alío a la Bancada Libertad Democrática Renovada (Líder), de oposición y que es una de las más férreas contrincantes a aprobar la Iniciativa 4084.²³²

A continuación, para facilidad del lector, se presenta cómo surge la iniciativa en mención en el Pleno Parlamentario (Gráfica No.17):

²³² En entrevista realizada a Ovidio Monzón, Subjefe de Bancada de la UNE y actualmente encargado de los temas de desarrollo rural por dicho partido político al consultársele sobre quiénes podrían ser los enemigos de la Iniciativa 4084 manifestó *“los tenemos específicamente en bancadas como Líder, donde hay un grupo de diputados que directamente ha manifestado que no se puede legislar en función de la tierra, que no debería de hacerse (...) Con las otras bancadas no he tenido la posibilidad de debatir sobre el tema, pero creo que algunos miembros de la Bancada Guatemala y algunos miembros del Patriota, también harían la batalla para que no pase esta ley. Creo que hay una división en el conjunto del Legislativo sobre este tema”*. Abril de 2010.

Gráfica No.17

Ruta de la Iniciativa 4084 para ser presentada al Congreso de la República de Guatemala



Fuente: Elaboración propia.

Fernando Fernández, asesor de la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País manifiesta con respecto a Berganza “*él nos estaba contando que no estaba de acuerdo con el desarrollo rural integral, pero tenía presiones del Ejecutivo para que la*

hiciera caminar”,²³³ en referencia a la Iniciativa 4084. Esta afirmación fue repetida por otros actores entrevistados, incluso las mismas organizaciones campesinas.

Se puede ver cómo, pese a darle dictamen favorable, los miembros de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca cambian rápidamente de opinión:

“(…) originalmente este gobierno movió sus influencias en el Congreso para que se pudiera aprobar en la Comisión de Agricultura esta propuesta y le dieron dictamen favorable, pero en cuanto salieron del salón en donde estaban varios de los diputados que habían firmado el dictamen favorable decían que había que discutirla, abrirla con los sectores que no habían participado, cuando acaban de aprobar el dictamen favorable (...)”.²³⁴

Ha sido muy dificultoso para la UNE “quedar bien con Dios y con el diablo”, el mismo Carlos Zuñiga en representación de la Cámara del Agro afirmó que a la Iniciativa 4084 *“le falta y se lo he dicho a varios de los diputados, el que fue impulsor, Ferdy Berganza. Es una visión de hace cincuenta años”*.²³⁵ Estos son los argumentos del sector empresarial que señalan a la propuesta de centrarse en lo agrícola y no tener una visión más amplia del desarrollo rural. Obviamente el mayor punto de tensión y de disenso tiene que ver con el uso y tenencia de la tierra, que de forma agresiva (para estos “ambientes tropicales”), presenta la propuesta y aspectos sobre la conflictividad agraria.

Básicamente, el tema de legislar una Política Agraria que aborde el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación de ésta y otros mecanismos para acceder a ella, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos,²³⁶ es el tema que causa más escozor para los agroempresarios. Para nadie es un

²³³ Entrevista realizada en la Bancada Centro de Acción Social (Casa). Abril de 2010.

²³⁴ Entrevista realizada a Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria. Abril de 2010.

²³⁵ Entrevista realizada a Carlos Zuñiga, ex presidente del Cacif y entonces presidente de la Cámara del Agro. Abril de 2010.

²³⁶ El Estado obligando la utilización de tierras ociosas.

secreto que la concentración de la tierra en Guatemala es muy alta, de 0.84 en cuanto al Índice de Gini.

Además, la Iniciativa 4084 incluye un Código Agrario que regularía la conflictividad que se presenta en el área rural en cuanto a tierras, lo que permitiría generar un “orden innecesario”, pues los agroempresarios cuentan con la capacidad de “incidir” en las disposiciones legales por su influencia sobre la decisión de jueces para emitir órdenes de desalojo en contra de las denominadas “invasiones de fincas” por parte de los campesinos que reclaman tierras ociosas o que históricamente les pertenecieron. Además, es legal que los grandes terratenientes cuenten con “pequeños ejércitos” que se encargan de resguardar la propiedad privada y que intimidan a quienes puedan reclamar abusos sobre sus parcelas.

Al respecto la presión del sector empresarial para que no se promulgue legislación agraria se ha visto incluso en entes como la Corte Suprema de Justicia (CSJ), donde participaban las organizaciones sociales y campesinas para impulsar un Código Agrario sustantivo y procesal. Al respecto Zapata precisa:

*“Esta iniciativa se vio abortada ante una visita de la cúpula empresarial a la Corte, de un día para otro, lo que produjo la decisión política de allanarse de este proceso por parte de este alto poder del Estado. Esta acción es una expresión de la mayor transparencia sobre el carácter de “Veto Players” que tiene el sector empresarial respecto de las políticas públicas, pues la CSJ abdicó de su soberanía, subordinándose sumisamente a la pretensión de las cúpulas empresariales”.*²³⁷

Indiscutiblemente los intereses de la UNE, son eminentemente partidistas, lo cual se visibiliza al tratar de cumplir una promesa de campaña. Esto ha repercutido en que las organizaciones sociales y campesinas agrupadas en la ADRI, decidieran retirarse del Sistema Nacional de

²³⁷ Zapata, Op. Cit., P. 160.

Diálogo Permanente en mayo recién pasado (2010), pues afirman que *“no hubo seriedad; fue una burla, un engaño”*.²³⁸

Sin embargo, las decisiones de los dirigentes de las organizaciones sociales y campesinas tampoco parecen del todo claras, pues las medidas de presión para aprobar la Iniciativa 4084 han sido muy escuetas. La toma de carreteras en abril de 2010, algunos desfiles lúdicos, otras marchas donde se mezclan temas y demandas son algunas de las acciones, pero las demandas por algún motivo parecen no subir de tono.

Una solución a este tipo de inconvenientes en la construcción de política pública han sido precisamente las audiencias públicas por parte del Congreso de la República, como un mecanismo utilizado en pocas ocasiones para temas especialmente álgidos. Recientemente el pasado 17 de mayo, la Mesa Legislativa de Reactivación Económica y Desarrollo Rural convocó a todas las organizaciones inscritas para participar en la discusión del dictamen de la iniciativa que dispone aprobar la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral 4084. La supuesta intencionalidad era dialogar sobre la metodología a utilizar en la presentación de las propuestas de cada una de las organizaciones participantes con el fin de alcanzar efectivamente los consensos deseados. Sin embargo, esta convocatoria que se hizo pública el pasado 13 de mayo no ha tenido mayores resultados, pareciendo más ser un instrumento dilatorio que una solución congruente para tratar de definir el rumbo del desarrollo rural en el corto plazo.

Incluso las organizaciones sociales y campesinas agrupadas en la ADRI decidieron el 11 de agosto 2010 retirarse de la mesa, pues argumentan que es un efecto dilatorio. Juan Manuel Giordano, presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca afirmó recientemente que el problema estriba en que el Ejecutivo condujo un proceso de diálogo con las organizaciones campesinas durante dos años sin la participación del sector privado, el cual ahora reclama que la iniciativa se discuta artículo por artículo.

²³⁸ Declaraciones de Abisaías Gómez, dirigente de la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI). Ver: <http://www.sigloxxi.com/nacional.php?id=10649>

Cabe recordar que Giordano cuando pertenecía aún a la UNE, afirmaba en entrevista realizada en abril de 2010 que:

“primero el tema de desarrollo rural ya salió de la comisión. Yo como presidente de la comisión no tendría que estar escuchando otras propuestas. Esto ya salió de la comisión. (...) Usted sabe que yo soy de la UNE, yo las instrucciones que tengo del Presidente es que pase la 4084, esas son las instrucciones que yo tengo. (...) Ahí viene una negociación política de parte de la UNE, de tratar de conseguir que pase la 4084 como está, tratar que pase con las mínimas enmiendas posibles. (...) En todo caso la intención política que yo tengo es empujar la 4084.”²³⁹

Ahora Giordano, como diputado independiente que se declaró recientemente, ha cambiado el libreto, aunque no es nada raro en él, sabiendo que es uno de los diputados que más cambios de camiseta ha tenido en el Congreso de la República. Aunque en la misma entrevista ya mencionaba *“para mi gusto, eso es personal, no debimos haber creado el proyecto de desarrollo rural, sino fortalecer el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, para mi gusto”*,²⁴⁰ resaltó el diputado.

Sin embargo, quienes tienen la capacidad de tomar la decisión son los congresistas, quienes deberán hacer su balance de fuerzas para aprobar una de las dos iniciativas o mantener el *status quo* actual, que parece que ser lo más beneficioso para todos los actores que se encuentran involucrados dentro de la negociación política.²⁴¹ Afirmamos esto porque parece que el costo de negociar una ley de desarrollo rural, resulta demasiado alto para el sector empresarial y los partidos políticos representados en el Congreso de la República, pues

²³⁹ Entrevista realizada a Juan Manuel Giordano, presidente de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca del Congreso de la República. Abril de 2010.

²⁴⁰ Ídem.

²⁴¹ Cuando se hace referencia al beneficio que obtienen los actores involucrados en la negociación política, se hace referencia a los cuadros directivos y no a las personas que se afectan de tal decisión.

implica poner a estos últimos en contra de sus principales financistas y legitimadores por el control que ellos tienen de los medios de comunicación, tanto escritos, radiales y televisivos. Además, las organizaciones sociales y campesinas no asumen una posición de profunda demanda al Legislativo para impulsar su propuesta de ley lo que en alguna medida refleja que no cuentan con el suficiente respaldo de la sociedad, un argumento más para descartar la fuerza de la “presión social” que dicen poder generar; así como las negociaciones a puerta cerrada que los líderes de estas organizaciones suelen tener con el Ejecutivo para reducir el nivel de protesta, lo que nos hace pensar en beneficios y concesiones que los dirigentes obtienen por ello.

El contenido pesa... pero las ideologías más

Si bien existen algunos puntos medulares en el contenido de las iniciativas de desarrollo rural vigentes en el Congreso de la República, tales como el tema del uso y tenencia de la tierra y la conflictividad agraria, la negociación política fuese mucho más fructífera si existiera una disposición real a negociar, donde el aspecto central que ha incidido en el posicionamiento de los actores ha sido el interés sectorial amparados en el aspecto ideológico.

Este argumento se sustenta en varios puntos. Para empezar hay que observar cómo es que de ocho iniciativas de ley sobre desarrollo rural que se han presentado por distintos actores en el Organismo Legislativo, bajo la lógica de los incentivos propios de cada actor para tratar de generar beneficios al sector de interés que representaban en ese momento, dos propuestas han tenido la capacidad de sobrevivir a los vaivenes políticos. Una, la posición empresarial y la segunda, la posición de organizaciones sociales y campesinas.

No hay mucho que definir en cuanto a la ideología política con la cual se identifican las iniciativas. La Iniciativa 3606 de Plan Visión de País se ubica por parte de los actores como una propuesta de la “derecha”; mientras que la Iniciativa 4084, presentada por la UNE, pero

elaborada bajo la propuesta de las organizaciones sociales y campesinas es ubicada por los actores como una propuesta de “izquierda”.

Por tener características muy especiales de país, para los que desconocen que la diferencia en Guatemala entre asumir una propuesta de derecha y la otra de izquierda radica en cómo se elaboraron las propuestas y su contenido: en cuanto a la elaboración de la iniciativa 3606 bajo el auspicio del sector empresarial y Plan Visión de País (conglomerado de empresarios, académicos y partidos políticos representados en el Congreso de la República), y la 4084 elaborada por las organizaciones sociales y campesinas y el Ejecutivo (UNE).

En lo que respecta a contenido las diferencias ideológicas fundamentales hacen referencia al tema de la propiedad de la tierra y al modelo de desarrollo productivo, donde la derecha se opone completamente a tocar el tema tierra en una ley de desarrollo rural, temiendo una redistribución de la misma y la izquierda lo plantea como su principal bandera de lucha para abordar el tema. A esto hay que sumarle el modelo agrario de la derecha, contra el agrícola de la izquierda, un caso bastante especial para comprender por sus particulares especificidades.

Si bien hay puntos de diferencia que revisaremos más adelante, la posición de los actores al momento de negociar ha estado marcada esta polarización ideológica. Adrián Zapata, académico, miembro no empresarial que participó en el Grupo Facilitador de Plan Visión de País y quien goza de empatía dentro de las organizaciones sociales y campesinas manifiesta con respecto a la Iniciativa 3606:

“(…) provoca una reacción de resistencia y rechazo particularmente en los sectores populares. Mi opinión es que los compañeros de los sectores populares tuvieron una visión limitada, simplemente constatando que era una iniciativa con un liderazgo empresarial, tuvieron una reacción ideológica y lo (sic) rechazaron. Además, es comprensible porque todos sabemos cuál ha sido el rol

*que han jugado las cúpulas oligárquicas en este país. Entonces que se reaccione con desconfianza a lo que ellos hagan es comprensible”.*²⁴²

Las condiciones históricas y estructurales de la sociedad guatemalteca son en buena medida responsables de esta mutua desconfianza, pues por siglos el área rural ha sido constantemente explotada por los grandes terratenientes, con un visión bastante limitada en su accionar, al punto que podríamos compartir la posición de Luis Galicia de Plataforma Agraria quien menciona “(...) *aquí no tenemos verdaderamente empresarios, salvo contadas excepciones, aquí son puros rentistas los que hay y uno ve que la dinamización de la industria, los servicios, viene mucho por capital externo (...)*”.²⁴³

Hay reacciones que evidencian la escasa capacidad de análisis, pues cuando se le cuestionó a Carlos Morales, representante de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), sobre el por qué adversaron la propuesta de Plan Visión de País manifestó: “*no trae los elementos necesarios, desconozco esa propuesta, pero es excluyente con el campesino*”.²⁴⁴

Si se habla de la Iniciativa 4084 la reacción ideológica también está presente en la oligarquía tradicional:

“En el tema de desarrollo rural, el enfoque equivocado que tenemos en Guatemala, es que cuando se habla de desarrollo rural se habla de políticas agrarias, de redistribución de tierra, de autosuficiencia alimentaria, lo cual es una falacia de por sí. (...) La tecnología ha cambiado la visión, los jóvenes ahora tienen acceso a Internet, el cable, y ellos quieren estar como los patojos²⁴⁵ que ven en el Internet, en Facebook, en el cable, que visten diferente, que tienen

²⁴² Entrevista a Adrián Zapata, integrante del Grupo Facilitador Plan Visión de País. Abril de 2010.

²⁴³ Entrevista realizada a Luis Galicia, representante de Plataforma Agraria. Abril de 2010.

²⁴⁴ Entrevista realizada a Carlos Morales, representante de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC). Abril de 2010.

²⁴⁵ Guatemaltequismo que significa niño o joven.

*opción de ir a un teatro, cine, a una discoteca, o que se yo, cada quien tiene su visión diferente de calidad de vida. Pero no se trata necesariamente de tener mejores ingresos”.*²⁴⁶

Obviamente parece ser que no existe claridad de parte del sector empresarial en diferenciar las relaciones urbano–rural, que son muy particulares para la situación guatemalteca, donde las personas viven en extrema pobreza y bajo orientaciones culturales propias de las 22 etnias indígenas, que distan mucho de la visión de vida occidental que el entrevistado manifiesta, más propias de cascos urbanos que rurales.

Esta carga ideológica ha matizado el contenido de las propuestas, pues podemos observar que las principales diferencias provienen de la forma como construyen su realidad y su relación con el mundo, manifestándose en esta relación su principal demanda de garantías.

Por ejemplo, la Iniciativa 3606 trata de ser una “ley marco”, esto significa que busca ser lo más general posible (27 artículos), permitiendo cierto margen de maniobrabilidad y adaptabilidad, sin compromisos específicos, sino orientaciones generales que guíen el desarrollo rural a largo plazo. No toca el tema de la tierra y no define incluso el desarrollo rural de manera explícita, su fin es articular la coordinación interinstitucional de la producción agraria. Para ello trata de generar mecanismos de control sobre el Legislativo y el Ejecutivo, por medio de una nueva institucionalidad en la cual existe representación del Cacif para garantizar su influencia y minimiza la participación social a Organizaciones No Gubernamentales que trabajan el tema rural.

Por su parte la Iniciativa 4084 trata de ser “lo más amplia posible”, tratando de entrar en detalle en cada punto que busca abarcar (43 artículos), cierra espacios a posibles cambios a las garantías que busca proteger. Aborda la necesaria modificación de la estructura de tenencia y uso de la tierra, reconoce el derecho histórico y tradicional sobre la tierra de los

²⁴⁶ Entrevista realizada a Carlos Zuñiga, ex presidente del Cacif y entonces presidente de la Cámara del Agro. Abril de 2010.

pueblos indígenas, reconoce a las tierras comunales, demanda el acceso a la tierra y regula su tenencia y propiedad. Para ello da una definición explícita del desarrollo rural entendiéndolo como un

*“(…) avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los procesos socioeconómicos, en el contexto de su identidad genérica y cultural”.*²⁴⁷

Para ello busca establecer una “Política Agraria” que reforme y democratice el uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos; da atención a la conflictividad agraria y ambiental y a la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros; fomenta las intervenciones que generan capacidad productiva; y decreta un Código Agrario con la institucionalidad respectiva en el espíritu del desarrollo rural definido en la iniciativa. Para garantizar todo esto busca crear una nueva institucionalidad donde sobresale el establecimiento de un Ministerio de Desarrollo Rural Integral.

Estas serían básicamente las grandes diferencias entre una iniciativa y otra, donde lo ideológico tiene una gran peso, pues si bien hay intereses propios como el uso y tenencia de la tierra que afecta directamente a los grandes terratenientes representados en el sector empresarial, no necesariamente el contenido de la ley está escrito como una reforma agraria que distribuya tierra entre el campesinado. Es interesante lo que al respecto aporta Adrián Zapata:

²⁴⁷ Kestler, Estrada y compañeros, Op. Cit., Folio 00000011.

*“(…) el sector empresarial y particularmente la Cámara del Agro han hecho una interpretación equivocada y han tratado de decir que la ley afecta la propiedad privada, entonces los sectores empresariales de este país reaccionan ideológicamente a eso. ¿Por qué todos se juntan, aunque no tengan tierra? La razón es ideológica, ellos piensan que si se permite afectar el tema de la propiedad agraria eso significa vulnerar el sacrosanto principio de propiedad privada en este país. Ahí reaccionan casi con religiosidad. Si se hace una lectura objetiva se va a dar cuenta que no, incluso la ley transfiere al Código Agrario Sustantivo y Procesal la discusión medular sobre el tema agrario (...)”.*²⁴⁸

Los políticos que han abanderado esta ley conocen este tipo de reacciones y han tratado de “llevar agua a su molino”, buscando de alguna manera legitimarse con las organizaciones sociales y campesinas que son su voto potencial, sabiendo que dados los intereses del sector empresarial una iniciativa como la 4084 nunca sería aprobada en el Congreso de la República, por lo menos con una composición en la correlación de fuerzas donde predomina la derecha. Héctor Nuila de URNG, genera interesantes aportes al respecto: *“la UNE dice que ellos no lo ven posible porque a Ferdy Berganza (entonces diputado por ese partido), se le fue la mano y cambió algunos artículos radicalizando lo de la tierra. A lo mejor lo hizo para inviabilizar la ley, quitando esos aspectos radicalizados ellos podrían negociar, ojalá tengan razón.”*²⁴⁹

Pero tampoco se percibe a ciencia cierta si verdaderamente las organizaciones sociales y campesinas tienen como incentivo propiamente aprobar una propuesta de este tipo o más bien, buscan legitimarse en el ámbito político y ante sus cooperantes argumentando su capacidad de incidencia real en la toma de decisiones trascendentales para el ámbito que les compete, pues como se vio *in supra* no tienen un amplio respaldo popular. Ya en su momento el partido político Encuentro por Guatemala (EG) presentó una iniciativa de ley de

²⁴⁸ Entrevista a Adrián Zapata, integrante del Grupo Facilitador Plan Visión de País. Abril de 2010.

²⁴⁹ Entrevista realizada a Héctor Nuila, Jefe de Bancada de la URNG. Abril de 2010.

la cual la Iniciativa 4084 es literalmente un “*copy and paste*” en muchos de sus apartados.²⁵⁰ Esta iniciativa fue la 3901, que fue presentada al Pleno del Congreso de la República el 16 de septiembre de 2008; sin embargo, las organizaciones sociales y campesinas la desecharon porque argumentaron que no les dieron el mérito al ser una propuesta de ellos.²⁵¹ Se señala por parte de Luis Galicia de Plataforma Agraria, que la misma fue un plagio que sufrieron por parte de ese partido, donde ni siquiera se les informó que tomarían su propuesta plasmada en el *Libro Blanco*:²⁵²

*“La propuesta de Encuentro por Guatemala es nuestra propuesta, es esa anterior que yo le contaba que con el gobierno anterior (sic) nosotros elaboramos nuestra propuesta de ley de desarrollo rural y la tomó Encuentro por Guatemala, le cambió un par de cositas y eso llevaron ellos al Congreso, sin tomar contacto con nosotros ni darnos el crédito. Si yo le muestro porque está en la propuesta de Encuentro por Guatemala el tema de tierras, es por eso, porque tomaron el documento Blanco, es esa propuesta que ellos llevaron, es la propuesta de los sectores sociales previo al diálogo con este gobierno, que es de donde salió la 4084, por eso tiene tantas similitudes.”*²⁵³

Entonces también habrá que plantearse ¿qué incentivos reales tienen las organizaciones sociales y campesinas?, si anteriormente habían ya tenido una iniciativa similar a la 4084, pero al no dárseles el reconocimiento como sus autores la desechan y presentan una nueva bajo el gobierno de la UNE.

No cabe duda que dar respuesta a este tipo de preguntas es muy difícil, porque en una negociación política las formas muchas veces suelen ser más que el fondo y lo aparente resulta no siendo lo real. Lo cual lleva a generar la idea de que debe de ponerse en duda el

²⁵⁰ Aunque las organizaciones sociales y campesinas lo nieguen, basta simplemente compararlas.

²⁵¹ Interesados al parecer más en protagonismo que en el contenido y la aprobación de una ley de desarrollo rural.

²⁵² Así se le llama al documento en el cual Plataforma Agraria presenta su propuesta sobre desarrollo rural integral.

²⁵³ Entrevista realizada a Luis Galicia, dirigente de Plataforma Agraria, en abril de 2010.

interés de negociar por parte de los actores involucrados, no solamente del sector empresarial que tiene reacciones ideológicas ante una propuesta de ley, sino también de las organizaciones sociales y campesinas, que además de tener su propio posicionamiento ideológico, buscan protagonismo más que un interés de nación.

Hay puntos de coincidencia que vienen incluso desde la misma Mdpdri, pero nadie quiere dejar de radicalizar sus posturas, es cierto que lo agrario debe de incluirse en una ley de desarrollo rural integral *“porque la tierra no es el camino, pero no hay camino sin tierra”*,²⁵⁴ donde se hacen interesantes las ideas de Zapata que manifiesta con respecto al tema de la tenencia de la tierra que:

“si esto hace imposible aprobar la ley por el sector empresarial que tiene el poder de vetar estos procesos, a mi juicio lo que debe de hacerse es plantear la democratización sobre tenencia de la tierra, de tal manera que quede explícito el respeto a la constitucionalidad. Creo que desmontar la resistencia debe hacerse a partir de reivindicar la supremacía del marco constitucional”.²⁵⁵

Por su parte las organizaciones sociales y campesinas también deben de manifestarse abiertas al diálogo, pues no todas las luchas se ganan de un día para el otro, una ganancia marginal sería no incluir explícitamente el tema tierra, pero dejarlo implícito al manifestar la necesidad de democratizar su acceso en una ley de desarrollo rural. Además, generar alianzas público-privadas, que fueran de interés del sector empresarial podría ser otra opción que genere incentivos para negociar una ley que no debe centrarse únicamente en lo agrario, mucho menos en lo agrícola, como algunos de posiciones más radicales han querido hacer.

Todo lo anterior se simplifica mediante el siguiente cuadro (Cuadro No.6), que nos demuestra de manera más explícita los incentivos que tienen los actores más sobresalientes en la negociación política sobre desarrollo rural. Cada actor, en caso de no aprobarse sus

²⁵⁴ Entrevista a Adrián Zapata, integrante del Grupo Facilitador Plan Visión de País. Abril de 2010.

²⁵⁵ Ídem.

incentivos, considera que asumirá un costo demasiado alto en beneficio de los otros. En toda negociación hay intereses especiales, que no son intereses inclusivos (de beneficio general), pero aquí parece que estos son irreconciliables.

Cuadro No.6
Principales incentivos de los actores protagónicos en la negociación de una ley de desarrollo rural para Guatemala

Actor	Incentivos para negociar
<i>Sector empresarial</i>	<ul style="list-style-type: none">-Apertura para la coordinación interinstitucional.-Modelo de desarrollo coherente con las garantías a la propiedad de la tierra.-Educación técnica en el área rural.-Participación en el direccionamiento del desarrollo rural.-Mecanismos de transparencia de los fondos públicos destinados al desarrollo rural.
<i>Organizaciones sociales y campesinas</i>	<ul style="list-style-type: none">-Democratizar el acceso a la tierra.-Preeminencia de lo agrícola sobre lo agrario.-Reconocimiento público de ellos como los actores artífices de la iniciativa de ley.-Garantizar espacios en la conducción de un nuevo modelo de desarrollo rural.-Generación de nueva institucionalidad vinculada al desarrollo rural.-El sujeto del desarrollo rural tiene fines sociales y no económicos.
<i>Partidos políticos y Organismo Ejecutivo</i>	<ul style="list-style-type: none">-Que los dos actores anteriormente señalados estén de acuerdo para no generar fricciones con uno, ni con otro.-Garantizar financiamiento para elecciones.-Garantizar apoyo de las bases electorales en el área rural.

Fuente: Elaboración propia.

Es necesario y justo que los actores involucrados logren generar un espacio de garantía a largo plazo del desarrollo de los habitantes del área rural. Los más afectados no se encuentran en la mesa negociadora, sino que son los representantes “democráticamente electos” los que tomarán la decisión de revertir la actual situación de miseria que padece el campo guatemalteco, donde buena culpa la tiene la insostenibilidad de las políticas gubernamentales al ser cambiadas cada cuatro años con fines particulares. Por esto una ley

de desarrollo rural que garantice una política a largo plazo para el área rural es positiva para sus habitantes y trascendental, siendo el país más rural de América Latina. Sin embargo, todos los actores aparentemente están más cómodos con el *status quo*, negociando lo innegociable.

La intensa relación entre la política y las políticas públicas

Como hemos visto en el desarrollo de este capítulo se confirma la relación intrínseca existente entre la práctica y la dinámica política y las políticas públicas. En este caso se puede observar que la política pública entendida como una política de carácter intertemporal por los actores involucrados, se enfoca en la construcción de una “Ley de Desarrollo Rural Integral”; empero, la misma no ha podido concretarse porque en la dinámica existen posicionamientos ideológicos, vetos y reajustes políticos que obstaculizan la definición por consenso del rumbo que debiese tomar el área rural de Guatemala.

Las relaciones de poder han conllevado a un estancamiento definitorio del modelo de desarrollo rural donde al parecer, si no todos, buena parte de los actores involucrados en la negociación política prefieren mantener el *status quo* antes que distensar sus posiciones con respecto al modelo propio. Estas relaciones al final de cuentas se convierten en posicionamientos sectoriales perversos que impiden plantear acciones de largo plazo por parte del aparato de Estado.

En este caso, la puesta en agenda del problema público, el análisis de alternativas y la decisión han estado afectados por los incentivos sectoriales para negociar. En primer lugar, cabe recordar que el tema del desarrollo rural si bien aparece en los Acuerdos de Paz y específicamente en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, no se incluye en la agenda pública sino hasta que el SNU y la OEA deciden impulsarlo. Si bien una ley de desarrollo rural podría regular el modelo relativamente anárquico que se vive en el área rural de Guatemala y que todos podrían salir ganando de un contrato social de este tipo,

parece que el mismo no es mutuamente ventajoso, lo que de por sí dificulta su negociación, pues los que más asumirían sus costos, si bien son menos, tienen más poder sobre los actores determinantes.

En segundo lugar, el análisis de alternativas ha permitido la generación de propuestas sectoriales, que no son malas en sí por ser sectoriales, sino porque asumen posiciones confrontativas que impiden la negociación, lo que conlleva a tomar decisiones de corto plazo que mitigan el problema pero no lo solucionan.

Una de estas soluciones ha sido la implementación de políticas gubernamentales de desarrollo rural, como la que tuvo la UNE a través del Ejecutivo de implementar Prorural, que fue el resultado del diálogo entre gobierno y organizaciones sociales y campesinas, pero que solamente aborda el tema de la productividad, dejando de lado todo el componente social demandado por su contraparte. Más recientemente, el pasado 21 de abril (Día Internacional de la Tierra), el Gobierno de la República anunció la creación de un “Viceministerio de Desarrollo Rural” dentro del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), al cual se integrará el Prorural, encargado de darle en alguna medida atención al tema que carece de ley que le genere intertemporalidad, una de las mayores demandas de las organizaciones sociales y campesinas, de académicos, de la Cooperación Internacional e incluso del sector empresarial.²⁵⁶

²⁵⁶ Esta medida se implementó como parte de una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), que según el Presidente de la República, Álvaro Colom, surgió tras un diálogo con las organizaciones civiles relacionadas con la temática agraria y campesina. Sin embargo, cabe recordar que las mismas consideran importante contar una estructura nueva, que dé dedicación exclusiva al tema y no como un mecanismo que permanezca como sub categoría dentro de la agroproductividad. En su defensa el titular del MAGA, Juan Alfonso De León, ha afirmado que la PNDRI se enfocará en la población rural que vive en pobreza extrema y campesinos con tierra insuficiente. Pese a que se dijo que el mismo se crearía en un plazo máximo de 15 días, durante la Segeplan, deberían diseñar el marco técnico de la dependencia para que luego se emitiera el acuerdo gubernativo, el mismo aún no ha sido formulado (24 de agosto de 2010). Juan Alfonso De León, explicó que se reestructurará el MAGA para ~~suprimir los programas~~ cuyas funciones se dupliquen y dotará de mayores recursos a los programas más eficaces. Roberto Dalton, director del Prorural, agregó que el trabajo que actualmente realiza será institucionalizado mediante la creación de un Sistema Nacional de Extensión Rural, aún no se generan mayores detalles de ese sistema. Ver: <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100418/pais/146534>

Las características políticas que tiene el sistema guatemalteco han obligado al Ejecutivo a buscar actuar en una medida de tipo “bisagra”, tratando de quedar bien con el fuerte y todopoderoso sector empresarial del país y con las organizaciones sociales y campesinas que condicionan en buena medida su fortaleza electoral en el interior, siendo este un “gobierno electo por el área rural”.

El gobierno central no tiene la capacidad de imponerse a ninguno de los dos actores, sino necesita interactuar con ambos. Al carecer de ese poder coercitivo, no puede garantizar la negociación y obligar a las partes involucradas a cumplir los posibles acuerdos en materia de desarrollo rural, por ello según las características conceptuales de Mancur Olson no es un “Gobierno potenciador del mercado”, pues no es lo suficientemente poderoso para establecer y proteger la propiedad privada y la ejecución de los contratos, autolimitándose de modo tal que sus actividades no puedan privar a los individuos de esos derechos.

Esta incapacidad por parte del gobierno central obedece a que los costos de negociación son muy elevados como para lograr imponerse a uno de los dos actores principales. No puede imponerse a los empresarios porque depende de ellos para el financiamiento político de sus campañas electorales, donde se incluyen individualmente a los mismos diputados; además, depende de los empresarios para la generación de crecimiento económico y la captación de tributos.²⁵⁷

A su vez, tiene la imposibilidad de romper el diálogo con los sectores sociales y campesinos debido a que la base electoral del actual gobierno se encuentra en el interior del país, en áreas rurales, por lo que es necesario legitimarse con estos y procurar mantener el clima de gobernabilidad, pues las organizaciones sociales y campesinas se han caracterizado últimamente por medidas de presión tales como, la toma de las principales carreteras del país

²⁵⁷ En su momento el gobierno de Alfonso Portillo 2000-2004, decidió adoptar medidas contrarias a los intereses de estos grupos tales como una disminución arancelaria a la importación de pollo, el incremento de la carga impositiva y la elevación del salario mínimo, teniendo como resultado una pelea muy fuerte con los empresarios tradicionales que conllevó a la salida de capital del país, una desincentivación de la inversión e incluso la persecución política contra los personajes de gobierno que tomaron dichas medidas, llevando por “casos de corrupción” al Presidente, Vicepresidente y buena parte de su gabinete de gobierno a la cárcel.

y los bloqueos, mismos que generan fuertes pérdidas económicas a la gran mayoría de guatemaltecos, incluyendo obviamente al sector empresarial.

Sobre la negociación de una ley de desarrollo rural

Retomando las ideas de Guy Oliver Faure y Amparo Lasen Diaz sobre negociación política, lo anteriormente planteado es una relación entre los **actores**, donde sobresalen el sector empresarial, las organizaciones sociales y campesinas, el Congreso de la República y el Ejecutivo, pero además de ellos son importantes otros elementos, como lo es el caso de la estructura en la cual se desarrolla el proceso de negociación política. Aquí importa la asimetría de poder de cada uno de los involucrados, los puntos negociados y sus interrelaciones. Se puede detectar que organizaciones sociales y campesinas son quienes menor peso tienen en la negociación, seguidos de partidos políticos, finalizando con el sector empresarial que tiene mayor poder de influencia en las decisiones de Estado.

Si bien esta **estructura** parece tener como punto central el Congreso de la República éste es únicamente el punto final de los procesos de negociación, pues previo a ser llevadas las iniciativas al Legislativo, suelen ser consensuadas por los actores en procesos de diálogo y consenso, situación que se traduce en espacios donde el sistema de fuerzas influye en los cursos de acción de la negociación. Los procesos de diálogo y búsqueda de consensos han sido históricamente dirigidos por el Ejecutivo, quienes en compañía de la Comunidad Internacional, han impulsados las mesas de negociación que fueron detalladas al inicio.

El cabildeo y la presión de los actores suceden con mayor ahínco cuando las iniciativas llegan al Congreso de la República, sobre todo por las organizaciones empresariales. Históricamente ha existido el constante *lobby* político del Cacif y la Cámara del Agro visitando a las distintas bancadas o Juntas de Jefes de Bloques donde plantean sus argumentos. Por su parte, las organizaciones sociales y campesinas suelen cabildear invitando a los diputados a sus congresos y reuniones sobre desarrollo rural, auspiciadas por

organizaciones académicas de su línea para tratar de influir en ellos; sin embargo, su mejor método es la presión por medio de las manifestaciones y obstrucción de carreteras, que suele tener mejores resultados.

La decisión de los congresistas está también influida por el mismo Ejecutivo, quien trata de mover a su bancada según la coyuntura política que permita en alguna medida darle un mayor margen de maniobrabilidad con los dos grupos que sobre la temática les generan tensión, entiéndase el sector empresarial y las organizaciones sociales y campesinas. Además de tratar de no perder el control sobre las directrices técnicas sobre sus propias dependencias, entiéndase el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y su representación en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

A esto hay que agregar las líneas del partido político de cada una de las bancadas que suelen negociar por separado de acuerdo a sus particulares intereses, que si bien tratan de mantener congruencia con su línea ideológica, finalmente apuestan a garantizar su permanencia en una reelección parlamentaria.

No puede dejarse de lado a los medios de comunicación fuera de esa estructura en la cual se desarrolla la negociación política, pues ellos tienden a incidir en el juego de fuerzas y moldean en gran medida el imaginario colectivo. En el caso de Guatemala, los medios de comunicación tanto televisión, radio y prensa están en manos de grandes empresarios, lo que genera una reproducción de su discurso y legitiman las posiciones *pro* empresariales, desacreditando incluso las acciones y medidas de presión que tienen los sectores sociales y campesinos.

Según Faure y Diaz, las **estrategias** hacen referencia a la orientación general dada por el negociador a su acción para lograr los objetivos deseados. Estrategias bien definidas en los actores que den orientación y coherencia a sus acciones no se perciben a simple vista. A menos que su estrategia sea que no se apruebe la propuesta antagónica no existe una real

intención por mover sus piezas dentro del Legislativo para que la iniciativa propia sea aprobada. Parece que las intenciones giran más entorno a garantizar que no se apruebe la otra propuesta, a que se apruebe la propuesta sometida a consideración del Legislativo.

Estos argumentos se sustentan en que no ha existido una línea secuencial de trabajo por parte del Cacif y la Cámara del Agro, así como de las organizaciones sociales y campesinas para generar presión constante y permanente dentro del Legislativo. Algún tipo de asomo a la presión han tenido organizaciones como Plataforma Agraria y la CNOC, por medio de desfiles pacíficos, más lúdicos que políticos frente al Congreso de la República, manifestándose a favor de la aprobación de la propuesta 4084. Esto implica que las estrategias al no convertirse en acciones no llegan al nivel de **tácticas**, por lo menos no de forma explícita.

Por su parte, el **proceso** hace referencia a la dinámica de la acción y no a los actores. Aquí se conjuntan muchas variables empleadas por los actores, rodeadas a su vez del entorno social. Dentro del proceso que rodea como ambiente a la negociación política, se percibe una marcada apatía por parte del ciudadano común, tanto en el ámbito rural como en el urbano, se señala al urbano porque si bien la ley no tiene competencias sobre estos, sí pueden de alguna forma legitimar las acciones que obligarían a los miembros del Legislativo a aprobar una u otra iniciativa. Hay una fuerte pérdida de credibilidad en que la legislación puede convertirse en una solución para el desarrollo, ya que por lo regular las leyes se cumplen a favor de quien tiene más poder y son inversamente proporcionales para ser transgredidas por los mismos actores en función de sus necesidades, sin tener castigos severos como resultados de su transgresión.

Probablemente por eso **los resultados** que se tienen hasta el momento, es decir que los resultados son el producto de esa interacción de actores en un proceso determinado donde la intención final parece más generar garantías sectoriales que lograr una aprobación de una ley de desarrollo rural en función de sus intereses e ideología política.

Las dos propuestas pueden ser cuestionadas con respecto a si fueron creadas como resultado de una política pública o no. La Iniciativa 3606 es cuestionada por haber sido impulsada por el sector empresarial, quienes convocaron a un grupo de personajes notables de la sociedad guatemalteca que tendieron en su mayoría a ser empresarios o intelectuales ligados al pensamiento de derecha, lo que de una u otra forma definía el rumbo de acción que tendría su propuesta. A ese grupo denominado “Grupo Facilitador” se le encomendó coordinar el trabajo con los secretarios generales de los partidos políticos representados en el Congreso de la República para definir los temas principales a ser abordados en materia legislativa y que al estar ellos en la discusión de las propuestas, las mismas tuviesen luz verde al interior del Legislativo.

Sin embargo, como señalan diversos actores hubo algunos puntos que han restado legitimidad a la propuesta. Para empezar no se escucharon a las organizaciones sociales y campesinas tanto para la conformación del Grupo Facilitador, como para la discusión propiamente de los acuerdos políticos que darían vía libre a las iniciativas, dentro de ellas la de desarrollo rural. Incluso, hubo una búsqueda de acercamiento por éstas a través de Plataforma Agraria y las organizaciones que coordinan, sin resultados positivos.

Pese a que se contaba con cierta legitimidad en el proceso, por lo menos por los actores políticos, debido a la representación de los secretarios generales de los partidos en el Congreso de la República, el Acuerdo Político alcanzado por estos dista mucho de los resultados que se presentaron en la iniciativa de ley. Esto es señalado por empresarios, miembros del Grupo Facilitador, secretarios generales de partidos políticos y organizaciones sociales y campesinas. Además, carecieron de espacios de audiencias públicas con el Legislativo.

En cuanto a la Iniciativa 4084, las organizaciones sociales y campesinas han venido generando una propuesta de desarrollo rural producto de espacios de diálogo de más de tres gobiernos anteriores, buscando en alguna medida legitimarse por medio de dos grandes organizaciones, como lo son Plataforma Agraria y la CNOC; empero, muchas de las

organizaciones que dicen representar carecen realmente de sustento, pues no se encuentran registradas ni cuentan con un número significativo de miembros que sustenten dicha organización. Muchas organizaciones existen únicamente en abstracto y suelen ser justificadas en el derecho consuetudinario, cuando en realidad no tienen mayores adherentes y solamente reflejan los intereses de sus supuestos dirigentes. Estos también son reacios a incluir a las organizaciones empresariales en la discusión y cuando los han invitado su posición ha sido más bien de ataques que de búsqueda de consensos y acuerdos.

Por su parte, el partido de gobierno no ha hecho más que aprovechar a sus bases electorales para ingresar “presionados” la iniciativa en mención, tratando de cumplir una promesa de campaña que era desde ya sabido casi imposible de realizar, máxime en este ámbito y bajo este contexto donde la política determinó a la política pública.

Al parecer, aquí aplica lo citado en el Capítulo I, donde se hacía mención a Jonathan Rauch, quien afirma que no es posible lograr cambios o impulsar reformas cuando los actores no dimensionan un tema como crisis, pues los grupos o actores están negociando sobre un interés especial, que no son los intereses de todos, lo que dificulta lograr consensos de beneficio colectivo.²⁵⁸

Sin embargo, habrá que recordar que los resultados de una negociación política pueden tender siempre a la incertidumbre, a pesar de que existan actores en mejor posición que otros, incluso con poder de veto, pues la negociación gira en el ámbito político, pero también en el social, lo que hace que los resultados puedan ser inesperados por situaciones de contexto, como incluso lo fue el poner en la agenda pública el tema del desarrollo rural.

En el momento que el ámbito social se sobreponga al político y verdaderamente se genere una demanda de la ciudadanía guatemalteca para contar con ese marco normativo que oriente el desarrollo de las personas en el área rural, en ese momento estaremos viendo una mejor

²⁵⁸ Rauch, Op. Cit., s.p.

disposición de los actores para procurar que su propuesta se apruebe, más que procurar que no se apruebe la contraria, lo que facilitará la negociación y el consenso; pero sobre todo hará que los partidos políticos representen corrientes de pensamiento y de visión de Estado, así como que los congresistas asuman su papel real de legisladores y no de representantes y salvaguardas de intereses de sectores particulares que garanticen una posible reelección.

Construcción de escenarios

Con lo revisado anteriormente se puede proceder a la construcción de tres escenarios básicos:

El primero, **el escenario más probable**. A nadie le interesa realmente negociar una propuesta de ley de desarrollo rural integral. Los dos actores principales que van a incidir sobre el Congreso de la República para que se apruebe una ley que dé intertemporalidad al modelo de desarrollo del área rural del país, entiéndase empresarios organizados en el Cacif y la Cámara del Agro, y las organizaciones sociales y campesinas saben que pierden mucho más en negociar una ley que en exigir que se apruebe su propuesta, por lo tanto su intención real es llegar a un impase político en el Congreso de la República donde ningún diputado ni bloque legislativo querrá asumir una responsabilidad que genera más costos que beneficios, principalmente acercándose el año electoral. Por su parte el gobierno central buscará evadir el tema de manera frontal y de asumir compromisos, buscando en alguna medida no acentuar su ya desgastada relación con los bloques hegemónicos de poder.

Segundo escenario, **el óptimo**. Lo mejor que pudiese sucederle al país en materia de desarrollo rural, dentro de lo posible, es un ablandamiento en las posiciones del sector empresarial y de las organizaciones sociales y campesinas, buscando realmente llegar a un diálogo coherente donde podría quedar de lado el tema de la tenencia de la tierra y la conflictividad agraria en aras de lograr elevar el nivel de calidad de vida de los habitantes del área rural garantizado bienes y servicios que incluso pueden ser negociados en alianzas público-privadas. Esto significa mejoras sustantivas para la población rural, donde quienes

más deberían de ceder serían los líderes de las organizaciones sociales y campesinas, es aparentemente un costo de negociación muy elevado, pero necesario por lo menos estratégicamente en un primer momento, logrando mejoras sustantivas en el enfoque de desarrollo rural integral; en un segundo momento (aunque esto nunca deberá ser tan siquiera mencionado por los líderes de organizaciones sociales y campesinas), surgirían demandas puntuales para tratar el tema de la tierra y la conflictividad agraria, impulsando un catastro agrario y un Código Agrario que regularice el tema.

El tercer escenario, **el catastrófico**. Sería una polarización de las dos posiciones, la empresarial y la social. Una polarización en el discurso podría generar incluso daños directos a la gobernabilidad del país, pues se incentivaría la toma de carreteras y el bloqueo al comercio por parte de las organizaciones sociales y campesinas como medida de presión, así como el recrudecimiento en cuanto a desalojo de tierras por parte del Estado a pedido de los grandes terratenientes cuando los casos lo ameriten. Esto implicaría en determinado momento pérdidas cuantiosas para el comercio nacional, donde no solamente pueden salir perdiendo los grandes empresarios, sino también la micro, pequeña y mediana empresa, lo cual perjudicaría de sobremanera los intereses de la misma población rural a la cual, ambos sectores dicen orientar su “mayor beneficio”.

CONCLUSIONES FINALES

Luego de haber realizado el presente trabajo me permito presentar las siguientes conclusiones finales:

❖ La hipótesis que pretendió dar respuesta y orientación a este trabajo fue comprobada. La negociación política no logra una suma positiva debido a que la formulación de las iniciativas de ley sobre desarrollo rural integral presentadas al Organismo Legislativo responden a intereses sectoriales de sus ponentes, que los benefician de forma directa:

- a) Los empresarios buscan a toda costa proteger el sistema de uso, tenencia y propiedad de la tierra, así como el modelo de producción agrario actual, para ello tratan de tener garantizada su participación en los entes orientadores del desarrollo rural, como lo es el Consejo Verificador del Desarrollo Rural presentado en la Iniciativa 3606 de Plan Visión de País, teniendo como asesor en estos temas a una institución pública como el Observatorio de Desarrollo Rural desarrollado en la misma iniciativa. Además, sobresale también su interés por tener mayor control en el Organismo Legislativo por medio de una Comisión de Desarrollo Rural, que obviamente intentará vigilar los procesos vinculados al desarrollo rural y evitar que surja un tema que lesione sus intereses, principalmente vinculados al uso, tenencia y propiedad de la tierra.
- b) Las organizaciones campesinas, aparentan buscar alterar ese sistema y ese modelo a manera de lograr beneficios de sus representados, pero no ceden en ningún aspecto de su propuesta (Iniciativa 4084). Incluso, si hay propuestas similares presentadas por otros actores las descartan, como lo fue en el caso de la Iniciativa 3901, que contiene más del 90% de sus demandas, incluyendo el tema de la tierra y la conflictividad agraria. No la apoyaron o reconocieron en el Congreso de la República por ser presentada por un partido político (Encuentro por Guatemala), perdiendo ellos el protagonismo necesario para legitimarse ante sus bases y la Cooperación Internacional.

- c) Por otro lado, los partidos políticos buscan ganar votos sin perder financiamiento, lo cual significa que no están interesados en una propuesta con visión de Estado, independientemente de la “supuesta ideología política” que permea esa visión, sino es más bien una visión instrumental de lo que resulta útil para la coyuntura política y mantenerse vigente en la correlación de fuerzas. Es el caso de las iniciativas 3223, 3235, 3256, 3470, muy parecidas entre sí, e incluso de la 3901. Su interés estaba centrado en presentarse como “los políticos progresistas que ponen en agenda legislativa el desarrollo rural”, con el fin real de ganar adeptos en el interior, pero más aún, contar con el beneplácito de la Cooperación Internacional legitimando su actuación y siendo cubiertos por los medios de comunicación.
- d) Otros actores buscan la oportunidad de la coyuntura para beneficiarse de la negociación a través de normar un marco de privilegios y concesiones, como lo fue el caso de la Iniciativa 3212, al tratar de legislar a favor del sector cardamomero, siendo uno de los ponentes un gran terrateniente en esa área del país, incluso detallando que la institución pública que dirija el desarrollo rural debe de tener como sede el departamento de Alta Verapaz, siendo este un departamento donde se cultiva el cardamomo.
- e) Mientras tanto la calidad de vida de las personas, entendida como el bienestar social general de los individuos que viven en el área rural y que podría entenderse como el interés público, continúa quedando al margen por paradigmas ideológicos que forman el sistema de incentivos y que se enfrentan en la mesa de negociación. Estos incentivos creados por la ideología tienen orígenes en la relación histórica de los actores involucrados, que en términos marxistas bien podría precisarse como la eterna lucha de clases. Al final de cuentas las personas que padecen la pobreza, marginación y exclusión social en las áreas rurales de Guatemala permanecen ajenas a la negociación, esto porque la participación social se encuentra cooptada por actores que, como hemos revisado a lo largo de este trabajo de tesis, se encuentran más preocupados por defender sus intereses sectoriales y bloquear

al otro actor, que por trabajar en *pro* de elevar la calidad de vida de las personas del área rural.

- ❖ Uno de los puntos trascendentales para entender por qué no se ha aprobado una iniciativa de ley que dé sustento al desarrollo rural es que, más que una necesidad a tratar por todos los actores involucrados, el “Desarrollo Rural” fue una imposición de la Cooperación Internacional que financió el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Al prácticamente desaparecer el financiamiento de la Cooperación Internacional y quedar en manos de los actores “criollos” el tema del desarrollo rural ha tomado nuevamente una actitud de pasividad, donde suele ser utilizado para legitimar el discurso de los actores, más no para darle seguimiento y cumplimiento. Últimamente se han visto en Guatemala varias manifestaciones de grupos campesinos pertenecientes a las organizaciones citadas, exigiendo la aprobación de la Iniciativa 4084 (estando a un año de las elecciones generales), pero es una exigencia “muy pasiva”, pues no cuentan con un respaldo legítimo de la sociedad, no hay presión social y el contexto político está determinado por el contexto social, si los cambios no surgen de abajo es muy difícil alterar el *status quo*. La estructura y el sistema están determinados por la relación entre lo político y lo social. El ámbito político parece estar muy apartado del ámbito social, pese a los bajos niveles en la calidad de vida de los habitantes del área rural, el problema parece no ser sensible más que para los actores que se encuentran negociando, lo que de algún modo facilita ese juego político de la negociación. Si el ámbito social no demanda al ámbito político un marco normativo que oriente el desarrollo rural, estos nunca lograrán buscar aprobar los principales consensos que se tienen, dejando los disensos para un segundo momento. En alguna medida lo poco que han generado de presión las organizaciones sociales y campesinas para alterar la estructura y el sistema, han permitido establecer al menos políticas gubernamentales más definidas para el área rural, como la Política Nacional de Desarrollo Rural implementada a través de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia y el Programa de

Desarrollo Rural, aunque siempre con carácter de política gubernamental y productivista.

❖ En cuanto a los mecanismos utilizados en la negociación política sobre desarrollo rural han existido tres tipos de estrategias que les dan sustento, no bien definidas, sino más bien inferidas:

- a) La primera, la del sector empresarial, aparentar interés en apoyar una iniciativa de ley de desarrollo rural en consenso, pero al momento de tocar el tema agrario, la conflictividad agraria y el uso y tenencia de la tierra se separan de los espacios de diálogo. Lo mejor que puede pasar para ellos es que no pase nada, en caso de sentirse amenazados mantener en vigencia la Iniciativa 3606 en el Congreso de la República para tratar de aprobar una ley si es necesario *in extremis*.
- b) La segunda, la del sector de las organizaciones sociales y campesinas, mantener el discurso de la dirigencia manifestando el interés de que se apruebe urgentemente una ley de desarrollo rural, pero sin ablandar posiciones, se toca el tema de la tenencia y uso de la tierra y se da espacial énfasis a lo agrícola, desestimando lo agrario en alguna medida. Eso sí, no puede dejarse de lado que independientemente de que se apruebe una ley con sus demandas, ellos tienen que tener un “alto nivel de protagonismo”.
- c) La tercera, la del gobierno central y de los partidos políticos en general, es “quedar bien con Dios y con el diablo”. Deben de garantizarse el apoyo político del mayor actor con capacidad de veto, “el sector empresarial”, quien financia buena parte de sus campañas políticas y son dueños de los medios de comunicación masiva. Además, deben de garantizarse el apoyo de los representantes de las organizaciones sociales y campesinas, pues cada vez más el área rural cobra mayor relevancia en cuanto a potenciales votantes. Empresarios en el área urbana y dirigentes sociales y campesinos en el área rural configuran en alguna medida el imaginario colectivo de sus habitantes.

- ❖ La ideología política ha influido trascendentalmente en el proceso de negociación política de una ley de desarrollo rural, pero no necesariamente en los partidos políticos y las decisiones que estos toman en el Legislativo, sino en el comportamiento de los otros actores protagónicos, como lo son las organizaciones sociales y campesinas, y el sector empresarial, especialmente el sector agroproductor. Esto puede observarse en las posiciones radicales que han asumido para defender sus intereses, así como en las redes de política que han generado para ello, donde ambos grupos buscan articular a los otros actores para beneficiarse con insumos de estos, o bien legitimando sus acciones con su acompañamiento, como lo ha hecho el sector empresarial al conformar Plan Visión de País, así también las organizaciones sociales y campesinas con las organizaciones académicas que les dieron sustento intelectual y los actores especiales que les generaron legitimidad social. Esta lucha ideológica conllevó a “dejar con vida” únicamente dos iniciativas de ley sobre la materia en el Congreso de la República, la Iniciativa 3606 “la empresarial, de derecha” y la Iniciativa 4084 “la social, de izquierda”. Esto puede en alguna medida interpretarse como los que buscan garantizar la propiedad privada y la tenencia y el uso de la tierra, así como un modelo agroexportador basado en la explotación de la mano de obra barata vs. los que buscan democratizar su acceso y ponen en discusión el actual modelo, aunque sea en papel, pues sus acciones no son congruentes con sus demandas.²⁵⁹ No hay disposición a establecer una relación gana-gana entre los actores, para ellos se pierde más cediendo que inviabilizando el proceso, esto se refleja en la radicalización de sus posturas, donde deben de ser sus iniciativas las que se aprueben, no sólo otorgándole ciertas garantías a su sector, sino que garantizando el protagonismo respectivo de las organizaciones.

- ❖ Hubo ganancias marginales mucho mayores del sector empresarial al abrir dentro de su proyecto Plan Visión de País, un espacio de desarrollo rural a petición de los

²⁵⁹ Pese a que el contenido de la Iniciativa 3606 no es a gusto particular necesariamente de “derecha”, sino más bien podría ser un marco orientador del desarrollo rural para discutir realmente una iniciativa por parte de los involucrados.

partidos políticos en un momento álgido donde se desarrolla una mesa para negociar el tema, pues estos al ceder en su postura lograron aprobar su proyecto de “Seguridad”, siendo éste, junto a “Educación”, sus dos proyectos originales. La ganancia se amplió al elaborar una iniciativa de desarrollo rural a su medida y tenerla como un último recurso con dictamen favorable en el Congreso de la República, en caso de que el tema llegue a un punto álgido. Incluso teniendo la incidencia de establecer una comisión legislativa extraordinaria para darle seguimiento a sus propuestas. Los partidos políticos y el gobierno central también tuvieron ganancias marginales, pues han sobrevivido a las demandas de los actores, sin tomar una posición dispuesta a llegar a sus últimas consecuencias en el Legislativo. Innegablemente hay mayor presión en la bancada oficial y en el Ejecutivo por estar haciendo gobierno y tener mayor facilidad de incidencia de este último en el Congreso de la República. Las medidas de hecho, las presiones sociales y económicas se vuelven más sensibles en esta relación Ejecutivo-Legislativo. Esta capacidad de presión de los actores hace que se generen mayores expectativas con respecto a la búsqueda y satisfacción de sus intereses, en el caso del desarrollo rural ésta no ha sido la excepción. Las organizaciones sociales y campesinas al radicalizar su discurso han inviabilizado el proceso, por lo que su mayor ganancia se centra en impedir que el actor antagónico apruebe su iniciativa, aunque cabe mencionar que el real interés de este último actor por aprobar una iniciativa sobre desarrollo rural está también en discusión.

- ❖ Las organizaciones sociales y campesinas deben de manifestarse abiertas al diálogo, pues no todas las luchas se ganan de un día para el otro, una ganancia marginal sería no incluir explícitamente el tema tierra, pero dejarlo implícito al manifestar la necesidad de democratizar su acceso en una ley de desarrollo rural. Además, generar alianzas público-privadas que fueran de interés del sector empresarial podría ser otra opción que genere incentivos a negociar una ley, que no debe centrarse únicamente en lo agrario, mucho menos en lo agrícola, como algunos de posiciones más radicales han querido hacer. Cabe resaltar que toda política pública genera resultados

subóptimos, lo que incluye pérdidas para todos los actores, en mayor o menor medida. Esperar que se cumpla el 100% de las demandas es una imposición y no una negociación.

❖ Parece ser que la situación más ventajosa para todos es “dejar todo como está”, pues es preferible eso a que se legitimen las acciones del actor antagónico con la aprobación de una ley de desarrollo rural hecha a su medida. No se perciben posturas proclives a una negociación que abra las puertas para dar por lo menos un carácter orientador al desarrollo rural en una ley, por lo que se avista que en el corto plazo, es decir bajo esta legislatura y en caso de que la correlación de fuerzas no cambie, se carecerá de este instrumento legal, pues los incentivos positivos para ellos son mínimos:

- a) El sector empresarial solamente gana si hay apertura para la coordinación interinstitucional, se logra establecer un modelo de desarrollo coherente con las garantías a la propiedad de la tierra, que se fomente la educación técnica sobre la formal, que tengan participación en el direccionamiento del desarrollo rural y que les garanticen mecanismos de transparencia de los fondos públicos destinados a la temática.
- b) Para las organizaciones sociales y campesinas por el contrario, sus incentivos positivos serían abordar el tema de la democratización y acceso a la tierra, dar preeminencia a lo agrícola sobre lo agrario, contar con el reconocimiento público de ser los artífices de la iniciativa de ley, garantizarse espacios en la conducción del desarrollo rural creando toda una nueva institucionalidad encaminada a implementar un modelo donde el sujeto del desarrollo rural tiene fines sociales y no económicos.
- c) Los partidos políticos y el mismo Ejecutivo tendría incentivos positivos para aprobar una de las iniciativas si esto no le conlleva a perder financiamiento y bases electorales. Esto implica que para que ellos aprueben una iniciativa, antes deberá haber un acuerdo entre los dos actores señalados previamente (sector empresarial y organizaciones sociales y campesinas).

Lo contrario a lo planteado para cada actor principal son incentivos negativos que implican que quien negocie bajo esas características deberá de asumir los costos de transacción y de negociación en perjuicio propio y beneficio de los demás actores involucrados.

- ❖ Es necesario que los actores involucrados logren generar un espacio de garantía a largo plazo del desarrollo de los habitantes del área rural. Los más afectados no se encuentran en la mesa negociadora, sino que son los representantes “democráticamente electos” los que tomarán la decisión de revertir la actual situación de miseria que padece el campo guatemalteco, donde buena culpa la tiene la insostenibilidad de las políticas gubernamentales al ser cambiadas cada cuatro años con fines particulares. Por esto una ley de desarrollo rural que garantice una política a largo plazo para el área rural es positiva para sus habitantes y trascendental, siendo Guatemala el país más rural de América Latina. Sin embargo, todos los actores aparentemente están más cómodos con el *status quo*, negociando lo innegociable.

BIBLOGRAFÍA

AGUILAR Villanueva, Luis F. “El estudio de las políticas públicas”. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. “Constitución Política de la República de Guatemala”. Tipografía Nacional. Guatemala, 1985.

----- “Ley Electoral y de Partidos Políticos”. Decreto 1-85. Tipografía Nacional. Guatemala, 1985.

ASFHORD, Douglas. “*Democracy, Decentralization and Decision in Sub-National Politics*”. Sage Publications. Beverly Hills, London, Inglaterra, 1976.

AVANCOSO. “Agricultura y campesinado en Guatemala: Una aproximación, Textos para Debate No.1”. Guatemala, 1993.

ATZ, GAROZ y ROLDÁN. “Documento sobre la situación del agro y desarrollo rural desde el marco de los Acuerdos de Paz en Guatemala”. CNOC, CONGCOOP, PTI. Guatemala, s.f.

BALCEROWICZ, Leszek. “*Socialism, Capitalism, Transformation*”. Central European University Press. Hungría, 1995.

BID. “El acceso a la tierra en la agenda del desarrollo rural”. Washington D.C., EUA, 2002.

----- “La política de las políticas públicas. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006”. BID. Washington, EUA, 2006.

BM. “*Beyond the city: The rural contribution to development*”. Washington D.C., EUA, 2005.

----- “Informe sobre Desarrollo Mundial, 2000-2001”. Washington D.C., EUA, 2001.

----- “*Land policies for growth and poverty reduction*”. Washington D.C, EUA, 2003.

----- “Para llegar a los pobres: la nueva estrategia de desarrollo rural”. Washington D.C., EUA, 2002.

----- “Guatemala-Fondo de Tierras *Project*”. Washington D.C., EUA, noviembre 1997.

BAUMEISTER, Eduardo. “El acceso a la tierra: continuidad y cambio”, consultoría parte del Informe Nacional Guatemala: desarrollo humano, mujeres y salud. PNUD. Guatemala, 2002.

BOUDON, Raymond. “*Effets pervers et ordre social*”. PUF. París, Francia, 1977.

BROCKETT, Charles. “Transformación Agraria y Conflicto Político en Guatemala, 1944-86.” En *500 años de Lucha por la Tierra*. FLACSO Los Andes. Ecuador, s.f.

BUCHELI, Brenda. “Mapeo de actores”. Documento de trabajo, citado en *Mapeo de actores sociales* de Antonio Pozo Solís. Perú, 2007.

CABRERA, Carlos. “Política agraria y desarrollo rural en Guatemala: Visiones para una agenda de Estado”. *Regional Workshop in Land Issues in Latin America & Caribbean region*. México, 2002.

CANTO Chac, Manuel. “Introducción a la ciencia de políticas públicas” en *Políticas Públicas y Participación Ciudadana en el Municipio*, Canto, M. y O. Casto (Coordinadores). MCD, México, 2002.

CÁRDENAS González, Alián. “Cultura, participación social y desarrollo local. Una propuesta democrática”. Facultad de Ciencias Sociales y Humanísticas. Universidad de Cienfuegos Carlos Rafael Rodríguez. Cuba, s.f.

CEH. “Guatemala: Memorias del Silencio”. Tomo I. F&G Editores. Guatemala, 1999.

CEPAL. “La estructura agraria y el campesinado en El Salvador, Guatemala y Honduras”. Naciones Unidas. México, 2001.

CIIDH. “Aún tenemos hambre”. s.e. Guatemala, 2006.

CNAP. “Informe final. Consultoría para el análisis de los principales disensos y consensos de las diversas propuestas de ley de desarrollo rural como insumo para el Diálogo Democrático por el Desarrollo Rural”. Mariana Siekavizza, Laura Hurtado, Arnoldo Aval. Guatemala, 2007.

CNOC. “Propuesta de Reforma Agraria Integral”. Magna, Terra Editores. Guatemala, junio 2005.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA. “Código Municipal”. Decreto 12-2002. Tipografía Nacional. Guatemala, 2002.

----- “Ley de Desarrollo Social”. Decreto 42-2001. Tipografía Nacional. Guatemala, 2001.

----- “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Decreto 11-2002. Tipografía Nacional. Guatemala, 2002.

----- “Ley del Organismo Ejecutivo”. Decreto 114-97. Tipografía Nacional. Guatemala, 1997.

----- “Ley del Organismo Legislativo”. Decreto 63-94. Ayala & Jiménez Sucesores. Guatemala, 1994.

----- “Ley General de Descentralización”. Decreto 14-2002. Tipografía Nacional. Guatemala, 2002.

----- “Ley Marco de los Acuerdos de Paz”. Decreto 52-2005. Consejo Nacional para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Secretaría de la paz. Guatemala, 2006.

CROZIER Michel; **FRIEDBERG**, Eleanor. “*L’acteur et le systeme*”. Le Seuil. Paris, Francia, 1977.

DAHLMAN, Carl J. “*The Problem of Externality*”, *Journal of Law and Economics*. Vol. 21. No.2. EUA, 1979.

DIXIT, Avinash. “*The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politicis Perspective*”, *Munich Lectures in Economics*. MIT Press, Cambridge. Londres, Inglaterra, s.f.

FAURE, Guy Olivier; **DIAZ**, Amparo Lasen. “Teoría de la negociación: el giro interdisciplinario”. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 54, No.2. Universidad Nacional Autónoma de México, 1992.

FLACSO. “La tierra en Guatemala: Un problema, dos visiones”. Revista Diálogo No. 22, Nueva época, Año III. Guatemala, 2003.

GOBIERNO DE GUATEMALA y UNIDAD REVOLUCIONARIA NACIONAL GUATEMALTECA. “Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”. México, 1996.

HIRSHLEIFER, Jack. *“The Dark Side the Force”*, discurso del Presidente de los EUA a la *Western Economic Association. Economic Inquiry* 32. EUA, enero de 1994.

KLIKSBERG, Bernardo. “Seis tesis no convencionales sobre participación”. Centro de Documentación en Políticas Sociales. Documento/18. Secretaría de Promoción Social. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Argentina, 1999.

LARA, Hiram Ángel. “Elionor Ostrom (2000). El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva”, en *Región y Sociedad*, Vol. XIV. No.24. El Colegio de Sonora. México, 2002.

LASWELL, Harold; **KAPLAN**, Abraham *“Power and Society”*. *Yale University*. EUA, 1950.

MACK, Luis Fernando; **LÓPEZ**, Mario. “Transfuguismo parlamentario”. Cuadernos de información política No.1. Área de Estudios Sociopolíticos, Flacso. Guatemala, 2007.

MENY, Yves; **THOENIG**, Jean Claude. “Las Políticas Públicas”. Editorial Ariel. España, 1992.

MOLINA, Ignacio. “Conceptos fundamentales de Ciencia Política”. Alianza Editorial. España, 1998.

MORALES, Luisa Eugenia. “Guatemala: La erradicación de la pobreza requiere la participación ciudadana”. Iniciativa Social de Guatemala. *Social Watch* 198 Control Ciudadano. Guatemala, 2005.

NORTH, Douglas. “Instituciones, cambio institucional y desempeño económico”. Fondo de Cultura Económica. México, 2006.

OIT. “Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. Ginebra, Suiza, 1989.

OLSON, Mancur. “Auge y decadencia de las naciones”. Editorial Ariel. Barcelona, España, 1986.

----- “*Diseconomies of Scale and Development, Essays in Honor of Peter Bauer*”, Cato Journal 7 (1), primavera-verano. s.p., s.f.

----- “La lógica de la acción colectiva”. Harvard University Press. Cambridge, EUA, 1965.

----- “Poder y prosperidad. La superación de las dictaduras comunistas y capitalistas.” Siglo Veintiuno de España Editores, 2001.

----- “*The Coase Theorem and Transactions Costs: Is This the Most Efficient of All Possible Worlds*”. Trabajo inconcluso.

OSTROM, Elinor. “El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva”. Fondo de Cultura Económica. México, 2000.

PALMA Murga, Gustavo. “La problemática agraria en Guatemala: algunos apuntes históricos para su comprensión”. Asociación para el Fomento de los Estudios Históricos en Centroamérica. Boletín No.39. Guatemala, 2007.

PARSONS, Wayne. “Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”. FLACSO. México, 2007.

PNUD. “Desarrollo Humano, Mujeres y Salud”. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala, 2002.

----- “Desarrollo Humano y Ruralidad”. Naciones Unidas. Guatemala, 2004.

----- “Diversidad étnico-cultural: La Ciudadanía en un Estado plural”. Informe Nacional de Desarrollo Humano. Guatemala, 2005.

PORTAL, Rayza; **RECIO** Milena. “Comunicación y comunidad”. C.H.: E. Félix Valera. s.p., s.f.

RAUCH, Jonathan. “Demosclerosis”. *Random House*. Nueva York, EUA, 1994.

REYES, Román. “Diccionario Crítico de las Ciencias Sociales”. Universidad Complutense de Madrid. España, s.f.

SANDOVAL Villeda, Leopoldo. “El problema agrario guatemalteco: Evolución y opciones”. s.e. s.p. s.f.

SCHUMPETER, Joseph. “Capitalismo Socialismo y Democracia”. Ediciones Folio. Barcelona, España, 1986.

STEIN Ernesto y **TOMMASI,** Mariano. “La política de las políticas públicas”. Ensayo. *Política y Gobierno*. 39Vol. XIII . No. 2 . II Semestre de 2006 . División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, 2006.

s.a. “Neoinstitucionalismo”. Trabajo inconcluso. FLACSO. México, s.f.

TOURAINÉ, Alan. “Un deseo de historia. Autobiografía intelectual”. Editorial Cero. Argentina, 1978.

TSBELLSI, George. *“Veto Players. How Political Institutions work”*. Russel Sage Foundation. EUA, 2002.

VARIOS. “Agenda Nacional Compartida”. Magna Terra Editores S.A. Guatemala, 2003.

----- “Iniciativa 3212”. Iniciativa que dispone aprobar Ley del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural. Congreso de la República de Guatemala, 2005.

----- “Iniciativa 3223”. Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural. Congreso de la República de Guatemala, 2005.

----- “Iniciativa 3235”. Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral. Congreso de la República de Guatemala, 2005.

----- “Iniciativa 3256”. Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco para el Desarrollo Rural de la República de Guatemala. Congreso de la República de Guatemala, 2005.

----- “Iniciativa 3470”. Iniciativa que pretende aprobar la Ley de Desarrollo Urbano Integral. Congreso de la República de Guatemala, 2006.

----- “Iniciativa 3606”. Iniciativa que dispone aprobar Ley Marco de Desarrollo Rural. Congreso de la República de Guatemala, 2007.

----- “Iniciativa 3901”. Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral. Congreso de la República de Guatemala, 2008.

----- “Iniciativa 4084”. Iniciativa que dispone aprobar Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral. Congreso de la República de Guatemala, 2009.

ANEXOS

Debido al contenido tan extenso de las iniciativas sobre desarrollo rural se presentan tablas comparativas para su más fácil comprensión por puntos considerados sobresalientes en su contenido.

Anexo No.1

Ideología de los partidos políticos que presentaron propuesta sobre desarrollo rural

Iniciativa	Partidos políticos
3212 15/03/2005	- Partido de Avanzada Nacional (PAN): Derecha moderada. - Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG): Izquierda ortodoxa.
3223 06/04/2005	- Diputados independientes, ligados a partidos de tendencia socialdemócrata.
3235 03/05/2005	- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): Socialdemócrata. - Diputado independiente, ligado a la corriente socialdemócrata. - Alianza Nueva Nación (ANN): Izquierda ortodoxa. ²⁶⁰ - Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG): Izquierda revolucionaria.
3256 01/06/2005	- Frente Republicano Guatemalteco (FRG): Derecha.
3470 25/05/2006	- Unión Democrática (UD): Derecha. - Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): Socialdemócrata.
3606 14702/2007	- Solidaridad: ²⁶¹ Derecha. - Gran Alianza Nacional (Gana): Derecha empresarial. - Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG): izquierda revolucionaria. - Unión Democrática (UD): Derecha.
3901 16/09/2008	- Encuentro por Guatemala: Izquierda moderada.
4084 11/08/2009	- Unidad Nacional de la Esperanza (UNE): Socialdemócrata.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.2

Comisiones que conocieron las iniciativas en el Congreso de la República

Iniciativa	Comisiones
3212 15/03/2005	- Comunidades indígenas.
3223 06/04/2005	- Descentralización y desarrollo.
3235 03/05/2005	- Descentralización y desarrollo.
3256 01/06/2005	- Descentralización y desarrollo.
3470 25/05/2006	- Descentralización y desarrollo.
3606	- Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País.

²⁶⁰ Ya desaparecido.

²⁶¹ Hoy Bancada Libertad Democrática Renovada (Líder), en proceso de formación de partido político.

14/02/2007	- Descentralización y desarrollo. - Ahora está en la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.
3901 16/09/2008	- Descentralización y desarrollo.
4084 11/08/2009	- Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.3

Sustento de la exposición de motivos de las iniciativas sobre desarrollo rural

Iniciativa	Sustento
3212 15/03/2005	- Mejoras para el sector de producción cardamomero. Guatemala es el principal productor y exportador de cardamomo en el mundo. - Extrema pobreza.
3223 06/04/2005	- Redirección de la labor del Estado en el ámbito rural, otorgándole su real importancia a las zonas rurales en la contribución que éstas tienen para el desarrollo de Guatemala. - Extrema pobreza.
3235 03/05/2005	- Agotamiento del Proceso de Integración Centroamericana que se tuvo con el modelo de sustitución de importaciones, sobre todo en el área rural. - Cambios suscitados dentro del comercio exterior, los cambios por el fenómeno de la globalización y las aperturas comerciales iniciada por el

	<p>ingreso de Guatemala al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT)²⁶², hoy Organización Mundial del Comercio.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Reformas estructurales de los años 90. - Desincorporación, privatización o desaparición de instituciones y entidades del sector público agropecuario. - Firma y puesta en vigor de los Tratados de Libre Comercio. - Extrema pobreza.
3256 01/06/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Relación con el Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA).²⁶³ - Extrema pobreza.
3470 25/05/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), necesarias medidas complementarias para paliar sus consecuencias. - Las principales actividades primarias de producción son llevadas a cabo en el medio rural, generando un conjunto de efectos multiplicadores que trascienden al sector agropecuario. - Importante que señala que se ha confundido el desarrollo rural con las acciones que implican el combate a la pobreza. - Extrema pobreza.
3606 14702/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA). - Reconoce que luego de varios años se han presentado múltiples esquemas sobre desarrollo rural desde una visión casi sectorial agropecuaria, hasta una visión integral que plantea el desarrollo rural como multisectorial y multidimensional. - Extrema pobreza.
3901 16/09/2008	<ul style="list-style-type: none"> - El actual sistema de tenencia de la tierra es el que limita el bienestar y desarrollo de la población pobre, ladina e indígena. - El acelerado crecimiento demográfico de las últimas décadas ha provocado una multiplicación de minifundios. - No existen oportunidades de acceso a la tierra. - Extrema pobreza.
4084 11/08/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Ausencia de una “Política de Desarrollo Rural”. - Crisis alimentaria. - Elevado nivel de desnutrición, especialmente la infantil. - Con el actual salario mínimo, sólo se logra cubrir 79% de la canasta básica alimentaria, la mayoría de jornaleros no reciben tan siquiera el mínimo. - Solamente 16% de los trabajadores agrícolas están inscritos en el régimen de seguridad social. - Puesto 118 de 177 en el Informe de Desarrollo Humano de 2007. - Gran migración externa e interna, estacional y permanente. - Pérdida de 42% de los bosques. - Se carece de una regulación para el uso y aprovechamiento del agua. - Consecuencias del Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA).

²⁶² Por sus siglas en inglés

²⁶³ Ídem.

	<ul style="list-style-type: none">- Reducción de acceso a la tierra para campesinos, teniendo como única vía el mercado.- Extrema pobreza.
--	---

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.4

Marco normativo que sustenta la propuesta de desarrollo rural

Iniciativa	Marco normativo
3212 15/03/2005	<ul style="list-style-type: none">- Constitución Política de la República.- Agenda Nacional Compartida.²⁶⁴- Acuerdos de Paz.
3223 06/04/2005	<ul style="list-style-type: none">- Constitución Política de la República.- Ley General de Descentralización.- Código Municipal.- Ley de los Consejos de Desarrollo.- Ley de Desarrollo Social
3235	<ul style="list-style-type: none">- Constitución Política de la República.

²⁶⁴ Acuerdo político interpartidario. Actualmente ya no está en vigencia.

03/05/2005	
3256 01/06/2005	- Ley de Consejos de Desarrollo.
3470 25/05/2006	- Constitución Política de la República.
3606 14702/2007	- Tratado de Libre Comercio entre los Estados Unidos de América, Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA). - Acuerdos de Paz. - Agenda Nacional Compartida. - Acuerdo Político Plan Visión de País. - Ley de Consejos de Desarrollo.
3901 16/09/2008	- Acuerdos de Paz (específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria). - Ley Marco de los Acuerdos de Paz - Resolución de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo rural. - Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. - Metas de Desarrollo de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas.
4084 11/08/2009	- Constitución Política de la República. - Acuerdos de Paz (específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria). - Resolución de la Conferencia Internacional sobre Reforma Agraria y Desarrollo rural. - Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales. - Metas de Desarrollo de los Objetivos del Milenio de las Naciones Unidas. - Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.5 Definición de desarrollo rural

Iniciativa	Definición
3212 15/03/2005	- No define propiamente el desarrollo rural.
3223 06/04/2005	- No define propiamente el desarrollo rural.
3235 03/05/2005	- No define propiamente el desarrollo rural, aunque hace referencia al concepto de “Desarrollo Rural Integral”.
3256 01/06/2005	- No define propiamente el desarrollo rural.
3470 25/05/2006	- <i>“Es un proceso multidireccional, a través del cual los espacios socioeconómicos rurales cumplen con determinadas funciones para dar lugar al mejoramiento del bienestar de la población rural, y la</i>

	<i>contribución que el medio rural hace el bienestar de la población urbana”.</i>
3606 14702/2007	- No define propiamente el desarrollo rural.
3901 16/09/2008	- <i>“Es un proceso permanente y progresivo de mejoramiento de las condiciones socioeconómicas, políticas, ambientales y culturales de los territorios económicamente rezagados del país con el fin de mejorar y elevar la calidad de vida y la dignidad de la población rural, particularmente de las poblaciones campesinas y comunidades indígenas, en el marco de amplia participación ciudadana en las decisiones, responsabilidad y beneficios de los procesos implicados. El desarrollo rural se encuentra en relación de interdependencia y complementariedad con el desarrollo urbano y la política de desarrollo rural partirá del reconocimiento de las particularidades de cada territorio y de sus potencialidades geográficas y humanas.</i>
4084 11/08/2009	- <i>“Se entiende como Desarrollo Rural Integral, al avance progresivo hacia una vida digna y justa en lo económico, social, político, cultural, ambiental y espiritual como derecho inherente a la persona, a la comunidad y a la sociedad rural, que implica la participación ciudadana en las decisiones y en los beneficios de los proceso socioeconómicos, en el contexto de su identidad genérica y cultural”.</i>

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.6
Institucionalidad necesaria para implementar la ley de desarrollo rural²⁶⁵

Iniciativa	Institucionalidad
3212 15/03/2005	- Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural (no existe).
3223 06/04/2005	- Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (no existe).
3235 03/05/2005	- Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integral (INDRI) ²⁶⁶ . - Consejo Nacional de Desarrollo Rural Integral (no existe).

²⁶⁵ El primero en la casilla se convertiría en el ente rector del desarrollo rural.

²⁶⁶ No existe.

	- Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (ya existe).
3256 01/06/2005	- Ministerio de Desarrollo (no existe). ²⁶⁷
3470 25/05/2006	- Instituto Nacional de Desarrollo Rural Integral (INDRI). - Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (ya existe).
3606 14702/2007	- Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (ya existe). - Gabinete de Desarrollo Rural (no existe). - Comisión de Desarrollo Rural del Organismo Legislativo (no existe). - Consejo Verificador (no existe). ²⁶⁸ - Observatorio de Desarrollo Rural (no existe).
3901 16/09/2008	- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (ya existe). - Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (ya existe). - Fondo para el Desarrollo de la Economía Indígena y Campesina y la Pequeña Empresa Rural (no existe).
4084 11/08/2009	- Sistema Nacional de Desarrollo Rural (no existe). - Gabinete de Desarrollo Rural Integral (no existe). - Ministerio de Desarrollo Rural Integral (no existe). - Consejo de Participación y Auditoría Social (no existe).

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.7

Forma de financiamiento del desarrollo rural

Iniciativa	Financiamiento
3212 15/03/2005	- 2% del total de ingresos corrientes del Estado. - Impuestos por la exportación de cardamomo.
3223 06/04/2005	- No define financiamiento.
3235 03/05/2005	- No define financiamiento, pero si la integración de todos los fondos sociales para dotar de patrimonio al Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDRI), figura que crea esta iniciativa.

²⁶⁷ Aunque es ambiguo, pues se hace mención a un Ministerio de Desarrollo en unos puntos y en otros se cita como Ministerio de Desarrollo Rural.

²⁶⁸ Incluye a un representante del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), no le da un espacio propio a las organizaciones sociales y campesinas.

3256 01/06/2005	- No define financiamiento.
3470 25/05/2006	- 3% del total del Presupuesto de Ingresos del Estado.
3606 14702/2007	- Aporte inicial del Estado de Q20,000,000.00.
3901 16/09/2008	- No define financiamiento. - El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, como ente rector del desarrollo rural, se proveería de recursos de un “Fondo para el Desarrollo de la Economía Indígena y Campesina y la Pequeña Empresa Rural” (no existe en este momento), constituido con recursos del presupuesto público.
4084 11/08/2009	- Por medio del Ministerio de Desarrollo Rural Integral ²⁶⁹ y su respectiva partida presupuestaria en el presupuesto público.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.8

Tenencia de la tierra en las iniciativas de desarrollo rural

Iniciativa	Tema tierra
3212 15/03/2005	- No hace referencia a la tenencia de la tierra.
3223 06/04/2005	- No hace referencia a la tenencia de la tierra.
3235 03/05/2005	- Subprograma del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, enfocado en la seguridad y tenencia de la tierra rural.

²⁶⁹ No existe.

3256 01/06/2005	- Ordenamiento de la producción agrícola de acuerdo a la vocación de la tierra, no entra en el tema de la tenencia de tierra.
3470 25/05/2006	- Subprograma del Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, enfocado en la seguridad y tenencia de la tierra rural.
3606 14702/2007	- No hace referencia a la tenencia de la tierra.
3901 16/09/2008	- Necesaria modificación de la estructura de tenencia y uso de la tierra. - Reconoce el derecho histórico y tradicional sobre la tierra de los pueblos indígenas. - Reconoce las tierras comunales. - Aborda la función social de la propiedad rural.
4084 11/08/2009	- Necesaria modificación de la estructura de tenencia y uso de la tierra. - Reconoce el derecho histórico y tradicional sobre la tierra de los pueblos indígenas. - Reconoce las tierras comunales. - Acceso a la tierra. - Regulación de la tenencia y propiedad de la tierra.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.9

Tema agrario en las iniciativas sobre desarrollo rural

Iniciativa	Tema agrario
3212 15/03/2005	- No hace referencia al tema agrario, únicamente se enfoca en el sector cardamomero. Un sector importante aunque no el más importante en cuanto a la agroproducción del país.
3223 06/04/2005	- Pretende incrementar la productividad, industrialización y comercialización, lo que busca ampliar los mercados y la consolidación de empresas rurales.

3235 03/05/2005	- Enfoque agroproductivo del desarrollo rural. Incluye la tecnología, la capacitación, la investigación, la asistencia técnica. Se incluye la infraestructura hidroagrícola como tema de interés.
3256 01/06/2005	- Enfoque agroproductivo, agroindustrial, piscícola y de reforestación.
3470 25/05/2006	- Incremento de la producción agrícola, con un leve enfoque a términos de justicia social y equidad, atendiendo a los valores culturales, usos y costumbres de los habitantes de las áreas de marginación rural y los grupos vulnerables.
3606 14702/2007	- Articula la coordinación interinstitucional de la producción agraria.
3901 16/09/2008	- Tiene como base la transformación de la estructura agraria, garantizando el respeto a la función social de la propiedad rural y a la propiedad municipal, pública y comunal, mediante la consulta y aprobación de su uso.
4084 11/08/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Establece una “Política Agraria” que reformará y democratizará el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración mediante la dotación y otros mecanismos de acceso a la tierra, e incentivando el área destinada a la producción de alimentos. - Atención a la conflictividad agraria y ambiental y a la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros. - Fomento de intervenciones que generen capacidad productiva. - Decreta un Código Agrario con la institucionalidad respectiva en el espíritu del desarrollo rural integral definido en esta ley.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.10

Principales alcances de la propuesta sobre desarrollo rural

Iniciativa	Alcances
3212 15/03/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer al sector cardamomero, especialmente a los productores. - Especialmente hace alusión a un impuesto que gravaría la venta de cualquier cantidad y calidad de cardamomo procesado, clasificado y empacado (todo por igual).

	<ul style="list-style-type: none">- El cardamomo quedaría exento de la Ley del Impuesto al Valor Agregado (IVA), en cuanto a su adquisición al productor, procesador o intermediario en el mercado local como proveedores de los exportadores de dicho producto.
3223 06/04/2005	<ul style="list-style-type: none">- Propone un Programa de Desarrollo Rural.- Se preocupa por la productividad, industrialización y comercialización de empresas rurales.- Pretende desarrollar una economía de escala.- Se pretende lograr la participación social mediante un Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario como el principal mecanismo de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural. Esto implica la participación de la sociedad rural en la formulación, diseño y aplicación de las políticas de fomento agropecuario y de desarrollo rural integral.
3235 03/05/2005	<ul style="list-style-type: none">- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, que comprendía subprogramas en áreas tales como: la seguridad en el uso y tenencia de la tierra rural; capacitación para el trabajo; educación, salud y vivienda para el desarrollo rural; organización social y capacidad productiva de pueblos indígenas y no indígenas; cuidado del medio ambiente y sustentabilidad de los recursos; equidad de género y protección a la familia y grupos vulnerables, especialmente niños; programas de protección civil con respecto a desastres; entre otras.- El enfoque es agroproductivo con matices sociales.
3256 01/06/2005	<ul style="list-style-type: none">- Ministerio de Desarrollo capaz de generar obligaciones sobre dependencias del Estado (otros ministerios).- Se da especial cabida al Plan Nacional de Alfabetización (en vigencia en el momento de la propuesta y creado por el partido que presenta la iniciativa cuando éste hizo gobierno).
3470 25/05/2006	<ul style="list-style-type: none">- Se preocupa por la productividad, industrialización y comercialización de empresas rurales.- Programa Nacional de Desarrollo Rural Integral, que comprendía subprogramas en áreas tales como: la seguridad en el uso y tenencia de la tierra rural; capacitación para el trabajo; educación, salud y vivienda para el desarrollo rural; organización social y capacidad productiva de pueblos indígenas y no indígenas; cuidado del medio ambiente y sustentabilidad de los recursos; equidad de género y protección a la familia y grupos vulnerables, especialmente niños; programas de protección civil con respecto a desastres; entre otras.- El enfoque es agroproductivo con matices sociales.
3606 14/02/2007	<ul style="list-style-type: none">- Priorizar los principales principios orientadores del desarrollo rural, definir los mecanismos de coordinación interinstitucional, por medio del establecimiento de una estructura adecuada e instrumentos vinculados al desarrollo rural.- Define la importancia de contar con una “Política de Desarrollo Rural” y orienta su creación.
3901 16/09/2008	<ul style="list-style-type: none">- Aborda de forma directa el tema de la tierra en Guatemala.- Aboga por las consultas comunitarias.

	<ul style="list-style-type: none">- Sus objetivos son: priorizar el desarrollo humano de la población pobre y en pobreza extrema del área rural, promover y regular un modelo económico rural basado en la redistribución de activos productivos para hacer de la pequeña y mediana economía rural indígena y campesina un factor dinamizador de la economía nacional articulado a los ejes del desarrollo rural integral, entre otros.- Regionaliza las políticas públicas.
4084 11/08/2009	<ul style="list-style-type: none">- Principios rectores: el ser humano como centro del desarrollo rural integral, integralidad, sostenibilidad, equidad, justicia social, libertad de organización y asociación, multiculturalidad e interculturalidad, precaución y soberanía alimentaria.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.11

Visión sobre la propiedad privada en las iniciativas de desarrollo rural

Iniciativa	Propiedad privada
3212 15/03/2005	<ul style="list-style-type: none">- No precisa el tema.

3223 06/04/2005	- No precisa el tema.
3235 03/05/2005	- Hace referencia al Artículo 119 de la Constitución Política de la República, mismo que establece que una de las obligaciones del Estado es velar por la elevación de la calidad de vida de los habitantes y específicamente impulsar activamente programas de desarrollo rural nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar, así como dar al campesino y al artesano ayuda técnica y económica.
3256 01/06/2005	- Se evidencian los choques políticos de los miembros del partido poniente con el sector empresarial tradicional, ²⁷⁰ al impulsar empresas nacionales de capital de riesgo (impulsar el desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo Rural sin restricciones y garantizando la competencia).
3470 25/05/2006	- Hace referencia al Artículo 119 de la Constitución Política de la República, mismo que establece que una de las obligaciones del Estado es velar por la elevación de la calidad de vida de los habitantes y específicamente impulsar activamente programas de desarrollo rural nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar, así como dar al campesino y al artesano ayuda técnica y económica. - Se pretende la creación de empresas rurales campesinas.
3606 14/02/2007	- No precisa el tema.
3901 16/09/2008	- Con respecto a la función social de la propiedad rural precisa que la propiedad privada, comunal y pública rural debe cumplir responsabilidad social de proveer equidad en el espíritu y texto de las disposiciones de esta iniciativa de ley.
4084 11/08/2009	- Aunque no de forma específica se sobreentiende la función social de la tierra, pues aboga por la seguridad alimentaria y su uso para este fin.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.12

Visión sobre el Estado en las iniciativas de desarrollo rural

Iniciativa	Definición
------------	------------

²⁷⁰ Cabe hacer mención que pese a ser un partido de derecha, cuando hizo gobierno (2000-2004) chocó con el sector económico tradicional y benefició a un grupo de empresarios emergentes, en algunos casos señalados de estar ligados a acciones ilícitas.

3212 15/03/2005	- Estado limitado en acción. Hace referencia al mandato constitucional que tiene el Estado de Guatemala de proteger a la persona y a la familia, así como garantizar la vida, la libertad, la justicia, la paz y el desarrollo de los habitantes; empero, no lo profundiza en el desarrollo de la iniciativa, sino que únicamente se dedica a buscar el beneficio sectorial de los cardamomeros.
3223 06/04/2005	- Estado incapaz de atender las demandas sociales en el área rural, por ello es necesario fortalecerlo por medio de políticas participativas por medio de un Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario.
3235 03/05/2005	- Define la acción del gobierno como responsable de brindar en forma permanente, directa y adecuada los diferentes niveles de desarrollo y consolidación productiva y social.
3256 01/06/2005	- Estado orientador de la agroproducción.
3470 25/05/2006	- Estado orientador de la agroproducción con matices sociales.
3606 14/02/2007	- Estado de Guatemala como promotor del desarrollo económico de la nación, estimulando principalmente iniciativas en actividades agrícolas, pecuarias, industriales y turísticas, promoviendo la descentralización económica administrativa, adoptando medidas para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales, impulsando programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional, mediante la ayuda técnica y económica, y promoviendo un desarrollo ordenado y eficiente del comercio, fomentando mercados para los productos nacionales.
3901 16/09/2008	- Estado de Guatemala obligado a cumplir obligaciones derivadas de la suscripción y ratificación de convenios internacionales relativos con el largo plazo del desarrollo rural. - Estado orientador del desarrollo rural con capacidad de acción sobre la estructura agraria y de tenencia de la tierra. - Estado de Guatemala responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad, paz, rector y promotor del desarrollo, por lo que está obligado a generar un proceso de “transformación rural” que proyecte la participación en los procesos económicos, el manejo sostenible de los recursos naturales y la obtención y servicios de calidad.
4084 11/08/2009	- Estado como el principal orientador del desarrollo rural.

Fuente: Elaboración propia.

Anexo No.13
Principales ejes de las propuestas de desarrollo rural

Iniciativa	Definición
3212 15/03/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Garantías al productor cardamomero, especialmente lo referente en cuanto a la asignación del Impuesto al Valor Agregado (IVA), para evitar que se cobre impuesto en el diferente ciclo del producto (producción, manejo, distribución, comercialización, etc.)
3223 06/04/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Respuesta a demandas sociales. - Incremento en la productividad, industrialización y comercialización de los mercados y las empresas rurales.
3235 03/05/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo agroproductivo de la población rural. - Énfasis en los municipios de más alta marginación. - Integración de factores de bienestar social al tema agroproductivo. - Incluye aspectos como la electrificación y caminos rurales.
3256 01/06/2005	<ul style="list-style-type: none"> - Por primera vez se define la necesidad de contar con una “ley marco”. - Precisa el impulso a la descentralización y desconcentración administrativa.
3470 25/05/2006	<ul style="list-style-type: none"> - Por primera vez se define el concepto de “Desarrollo Rural Integral”. - Respuesta a demandas sociales. - Incremento en la productividad, industrialización y comercialización de los mercados y las empresas rurales. - Incluye aspectos como la electrificación y caminos rurales.
3606 14702/2007	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación rural-urbano. - Democracia. - Desarrollo humano. - Inclusión. - Integralidad. - Intergeneracionalidad. - Estado promotor, facilitador y subsidiario. - Equidad. - Multi e interculturalidad. - Multisectorialidad y multidimensionalidad. - Largo plazo. - Seguridad alimentaria. - Solidaridad. - Sustentabilidad. - Territorialidad y descentralización. - Transparencia.
3901 16/09/2008	<ul style="list-style-type: none"> - Eje político. - Eje económico. - Eje agrario. - Eje social. - Eje de sostenibilidad ambiental. - Eje cultural.
4084 11/08/2009	<ul style="list-style-type: none"> - Articulación entre lo urbano y rural. - Comercio con justicia. - Coordinación y complementariedad. - Economía solidaria. - Equidad de género, etaria y cultural. - Intervención diferenciada de sujetos.

	<ul style="list-style-type: none">- Ordenamiento territorial.- Planificación y descentralización.- Pluriactividad.- Transparencia, auditoría y responsabilidad social.- Política Agraria.- Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica.- Política Económica.- Política Social.- Política Laboral.- Política de Participación Social y Desarrollo Político.- Política Cultural.- Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos.- Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional.- Política Socio-Ambiental.- Otras que defina el Gabinete de Desarrollo Rural Integral en coherencia con la presente iniciativa de ley.
--	---

Fuente: Elaboración propia.