



UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR  
FACULTAD DE CIENCIAS AMBIENTALES Y AGRÍCOLAS  
INSTITUTO DE AGRICULTURA, RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

# PROPUESTA DE POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

(Versión Final)

Preparado a Requerimiento de:  
Grupo Facilitador del Pacto con Partidos Políticos

Guatemala, julio de 2006

## TABLA DE CONTENIDO

GLOSARIO DE TERMINOLOGÍA TÉCNICA .....	4
RESUMEN EJECUTIVO.....	8
I ANTECEDENTES .....	12
II INTRODUCCION .....	13
III VISION 2020 .....	14
IV PRINCIPIOS.....	14
V OBJETIVO GENERAL.....	16
VI ABORDAJE TECNICO .....	16
1 Matrices de conceptualización del planteamiento de política .....	17
VII LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL A PARTIR DE LOS ENFOQUES.....	22
1 El enfoque de Equidad (Género, Etárea y Cultural) .....	22
1.1 “Libre participación en la organización Económico Productivo” .....	22
1.2 “Movilidad más allá del umbral de la pobreza” .....	23
1.3 “Empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática” .....	25
1.4 “Acceso equitativo al recurso no solamente como medio de producción” .....	26
1.5 “Acceso con responsabilidad social los Recursos Naturales Renovables y Ambientales” .....	26
1.6 “Reconocimiento de la multiculturalidad para lograr desarrollo intercultural” .....	27
2 El enfoque: “Territorial” .....	28
2.1 Dinamismo económico territorial basado en la infraestructura y recursos locales .....	29
2.2 Altos retornos sociales de las inversiones locales .....	30
2.3 Empoderamiento del nivel local en la toma de decisiones a nivel de los Consejos de Desarrollo hacia las Políticas Públicas.....	31
2.4 Gestión Agraria y Planificación Productiva Territorial .....	32
2.5 Ordenamiento territorial y gestión ambiental y del riesgo a nivel local .....	33
2.6 Lo cultural como criterio fundamental en la definición del territorio .....	34
3 El enfoque: “articulación Urbano – Rural” .....	34
3.1 La gestión económica en lo urbano favorece la gestión económica en lo rural .....	34
3.2 Cierre de brechas en los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural .....	35
3.3 Ejercicio de la democracia participativa y representativa en un país rural .....	35
3.4 Valorización de la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de lo urbano .....	36
3.5 Reconocimiento y pago desde lo urbano por servicios ambientales generados en lo rural .....	36
3.6 Valorización de la cultura de lo rural desde lo urbano y práctica de la interculturalidad .....	37
4 El enfoque: “La multisectorialidad del desarrollo” .....	37
4.1 De la producción agrícola a la producción diversificada .....	38
4.2 El empleo es una opción digna de los pobladores rurales .....	39
4.3 Opciones viables de movilidad a otros sectores de la economía de los campesinos y los agricultores .....	39
4.4 De la tierra como un fin a la tierra como un medio de producción .....	40
4.5 Ordenamiento del territorio en función de su uso potencial .....	40
4.6 El patrimonio cultural al servicio del desarrollo y al fortalecimiento de la identidad.....	41
5 El enfoque: “Seguridad Alimentaria y Nutricional” .....	41
5.1 Mejoramiento de Ingresos y acceso a alimentos .....	42
5.2 Educación: Mejores prácticas nutricionales; Salud: Mejor aprovechamiento de los alimentos .....	43
5.3 Exigir el cumplimiento de los derechos y reconocimiento de las obligaciones en materia de SAN.....	43
5.4 Disponibilidad de alimentos gracias a la producción excedentaria .....	45
5.5 Mejora en la diversidad y en la inocuidad de los alimentos .....	45
5.6 Dietas de pertinencia cultural .....	46
VIII OBJETIVOS, METAS Y ESTRATEGIAS .....	47
1 Enfoque de equidad de genero, etárea y cultural .....	47

2	Enfoque Territorial .....	51
3	Enfoque de Articulación Rural-Urbana .....	53
4	Enfoque de la multisectorialidad .....	54
5	Enfoque de seguridad alimentaria y nutricional .....	56
<b>IX</b>	<b>EL ROL DEL ESTADO Y LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA.....</b>	<b>59</b>
1	La Política nacional para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas-MIPYMES: .....	60
2	El Programa Nacional para la Competitividad-PRONACOM y la Agenda para la Competitividad:.....	60
3	Plan Nacional de Ordenamiento de actividades económicas estratégicas para el crecimiento económico sostenido de las áreas rurales: .....	60
4	Políticas y Leyes Relacionadas con el Desarrollo Rural .....	61
5	Los Fondos y Programas Sociales: .....	61
6	Programas y Estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional: .....	61
7	Programas, Fideicomisos y Fondos Productivos y de Tecnología:.....	61
8	Programas, Fideicomisos y Fondos Ambientales: .....	61
9	Programas, Fideicomisos y Fondos para Infraestructura y Comunicaciones: .....	62
10	Programas y Fondos de Fortalecimiento Institucional: .....	62
11	El Plan Nacional para el Desarrollo Cultural: .....	62
<b>X</b>	<b>INSTITUCIONALIDAD Y CRONOGRAMA .....</b>	<b>62</b>
1	Las instituciones .....	62
1.1	Planificación .....	62
1.2	Coordinación y Articulación: .....	63
1.3	Ejecución .....	63
1.4	Seguimiento y Evaluación .....	64
2	Cronograma de las acciones .....	64
<b>XI</b>	<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>65</b>
1	LEYES CONSULTADAS.....	66

## **GLOSARIO DE TERMINOLOGÍA TÉCNICA**

### **Activos Productivos**

Este término hace referencia a los factores de la producción que puestos en valor proporcionan los bienes y servicios que se producen como satisfactores de necesidades relacionadas con el bienestar de los grupos humanos. De forma convencional estos factores son la tierra (que incluye los recursos naturales agua y bosque), el capital y el trabajo. Sin embargo hoy día esta clasificación convencional se queda corta e incompleta, en tanto que la tecnología y el conocimiento han revolucionado las formas de producción. Por ello se hace necesario presentar como activos productivos la calidad y la especialización de los factores de la producción, donde la formación y la especialización del recurso humano resulta ser el elemento central. De forma amplia se reconocen como activos productivos también a la educación y a la infraestructura en general,

### **Agricultura**

El término agricultura comprende toda la producción primaria. Es decir aquella que parte de la transformación inicial de la naturaleza y que normalmente aporta materias primas para los subsiguientes procesos de transformación secundaria. El término agricultura incluye lo agrícola, lo pecuario, lo forestal y lo hidrobiológico.

### **Agricultura Ampliada**

Lo ampliado hace referencia a que la agricultura no solamente genera la producción de bienes, pero además se generan servicios de beneficio colectivo, que normalmente los mercados de bienes no reconocen como un valor adicional de la agricultura. Cuando las actividades de producción se dan en un contexto de ordenamiento territorial apropiado estos servicios se identifican como externalidades positivas (regulación hídrica, conservación de suelos, belleza escénica, etc.), por el contrario si estas actividades de producción generan conflictos de uso de la tierra (desarrollo de actividades de producción inapropiadas según la vocación de los suelos), lo que generan son externalidades negativas (Contaminación, pérdida de recursos, deterioro ambiental, etc.).

### **Agricultura Comercial**

Es aquella agricultura que se planifica y desarrolla con vistas a la comercialización en los mercados de bienes. Esta se identifica con la racionalidad económica empresarial, cuyo principal objetivo es la maximización de las ganancias. Es decir asigna sus recursos a los procesos productivos de acuerdo con la rentabilidad óptima de cada uno de ellos y sigue las indicaciones de mercado para reproducir su ciclo económico.

### **Agricultura de Subsistencia**

Es aquella agricultura que se desarrolla como un sistema de autoconsumo y principalmente reviste una fuente importante de ingresos de las familias que la practican. Su única fuente de empleo es la mano de obra familiar. Tiene la particularidad de no representar una oportunidad de movilidad social hacia segmentos sociales mejor posicionados en cuanto al bienestar económico y social y menos vulnerables económicamente. Esto hace necesario que se requieran intervenciones puntuales de promoción por parte de las políticas públicas para que se logre la movilidad social mediante el traslado a la agricultura excedentaria o bien el traslado a otras actividades económicas no agrícolas viables según sea el caso.

### **Agricultura Excedentaria**

Es aquella agricultura que se planifica y desarrolla con el doble propósito del auto-consumo y de la comercialización de los excedentes en los mercados de bienes. Normalmente es el punto de partida para lograr la modernización y la capitalización de la agricultura y su traslado a la agricultura comercial.

## **Ciudadanía Plena**

El término ciudadanía plena hace referencia a aquel tipo de condición social que garantiza la no exclusión de los ciudadanos en los ordenes económico, social, político y cultural; que además hace énfasis en brindar las condiciones de salud, educación, vivienda, la opción del empleo digno, la seguridad, la justicia y un medioambiente apropiado para el desarrollo pleno de los derechos de todo ciudadano.

## **Competitividad**

Referida a lo micro-económico es la condición que se presenta cuando el objetivo a maximizar (ganancia) o a minimizar (costo) por parte de un agente económico no solamente se logra, pero además se supera a la competencia. De acuerdo con esto, este concepto excluye a aquellos agentes económicos que se desenvuelven fuera de los mercados de bienes e insumos en donde se verifica la competencia. Es por ello, que las políticas de competitividad pretenden eliminar las barreras que hacen difícil que ciertas economías no logren su acceso a los mercados de forma eficiente.

## **Competitividad Sistémica**

Es aquella que se genera cuando el entorno en que se desenvuelven las unidades productivas hace factible la competencia exitosa y normalmente es el resultado de la aplicación de medidas de política que eliminan barreras que limitan la eficiencia y el acceso a los mercados de productos, insumos y servicios relacionados. Es esta condición la que permite que se de la movilidad social de los agentes como resultado de su eficiente operación e inserción en el mercado.

## **Conflictividad Rural**

Condición que se presenta cuando las relaciones entre los agentes económicos, sociales e institucionales no son armoniosas en el área rural. Esta puede ser resultado de múltiples causas, siendo las más comunes: Lo laboral, lo ambiental, lo agrario, la proliferación de las actividades ilícitas, entre las principales. Esta condición se exagera cuando las instituciones responsables de su atención no son capaces de actuar con la idoneidad ni la pertinencia que la misma demanda.

## **Conflictividad Agraria**

Por simetría con el concepto anterior, la conflictividad agraria es aquella que se suscita a partir de una relación poco armoniosa entre los agentes económicos, sociales e institucionales en un territorio rural determinados, en torno a la temática de la tierra. Estos pueden partir de una situación de un vacío jurídico institucional, relacionados con la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, como lo es el sistema registro catastral, la regularización de la tenencia, la ausencia de planes de ordenamiento territorial, la atención inapropiada a la demanda de acceso a la tierra por los grupos campesinos, la falta de oportunidades de desarrollo alternativo a la producción de subsistencia. Otra categoría de conflictividad agraria esta dada por las discrepancias jurisdiccionales a nivel de la división administrativa territorial entre los Municipios, aldeas y caseríos y en general la relacionada con el tema de la falta de idoneidad y de pertinencia institucional que atiende esta problemática.

## **Conflictos Rurales**

Se refiere a un acontecimiento en particular que se genera por la condición de conflictividad rural. La resolución de un evento aislado no garantiza la eliminación de la condición de conflictividad aún en el mismo territorio.

## **Conflictos Agrarios**

Se refiere a un acontecimiento en particular que se genera por la condición de conflictividad agraria. La resolución de un evento aislado no garantiza la eliminación de la condición de conflictividad aún en el mismo territorio.

## **Desarrollo Sostenible**

Es aquel desarrollo que procura el bienestar de las generaciones actuales sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras. Este concepto de desarrollo prescribe la atención a lo intertemporal y a lo intergeneracional, así como la incorporación del manejo apropiado de los recursos ambientales y naturales en los procesos de desarrollo.

## **Economía Campesina**

Se refiere a aquel segmento de los productores rurales que obtiene buena parte de su sustento familiar, de la producción agrícola para su autoconsumo, la que se identifica con la producción de subsistencia. Emplea exclusivamente mano de obra familiar y mantiene una casi nula participación en los mercados de bienes e insumos relacionados con su actividad productiva. Por la falta de oportunidades alternativas y acceso a otros activos productivos, mantiene una racionalidad económica de minimización del riesgo en sus sistemas de producción y optimización del uso de la mano de obra familiar, por lo que los productores en este estrato, normalmente son renuentes al cambio tecnológico. Normalmente no logran una movilidad social positiva y reproducen su ciclo económico con muchas dificultades. Lograr esta movilidad social hacia estratos menos vulnerables económicamente, requiere de una atención especializada e integral.

## **Economía Empresarial**

Se refiere a aquellas organizaciones productivas que se planifican y desarrollan a partir de la obtención de la maximización de la renta de los factores de la producción. Se identifican plenamente con la producción comercial de bienes y servicios, por lo que las decisiones de producción se toman en base a las señales que se reciben del mercado en que estas unidades se desenvuelven. Una característica especial de este tipo de organizaciones productivas es que se basan en la capacidad de emprendimiento de sus propietarios. Sus decisiones de inversión evidentemente están relacionadas con la garantía que ofrece el clima de negocios del entorno, generalmente relacionado con la certeza jurídica y las reglas estables y de largo plazo. Este segmento de la economía lo componen las mipymes y las grandes empresas que en lo rural se encuentran.

## **Economía Rural**

El término economía rural se refiere a las relaciones económicas que se presentan en el medio rural en donde se encuentran un sin número de organizaciones productivas, las cuales presentan racionalidades económicas variadas, que pueden representarse por la economía campesina y la economía empresarial. Estos segmentos interactúan entre sí de forma cada vez más activa, por lo que el reto del desarrollo rural es por un lado, su atención especializada y diferenciada, y por el otro su relacionamiento armonioso que permita lograr los encadenamientos comerciales de beneficio mutuo que la apertura de los mercados plantea.

## **Estructura Agraria**

El término hace referencia a la distribución de activos productivos que tienen relación directa con la forma de tenencia de la tierra entre la población rural. Así por ejemplo, aquellas poblaciones rurales con tierra y certeza jurídica sobre su posesión tienen oportunidad de acceso a activos productivos tales como el financiamiento, la asistencia técnica y otros como programas de incentivos a la producción. En tanto que aquellos sin posesión de tierra encuentran mayores dificultades de acceso a este tipo de activos. El resultado de esta distribución de activos entre la población rural en un momento determinado es el que determina la estructura agraria. En este sentido una estructura agraria equilibrada sin concentración de activos desproporcionada es fundamental para lograr desarrollo rural. Aún reconociendo la multisectorialidad del desarrollo, en sus inicios la forma lógica de lograr desarrollo local es a partir de la producción primaria (de base agraria) que

posteriormente demanda bienes y servicios no agrícolas que se producirán localmente. Este proceso se acentúa de forma generacional hasta lograr crecimiento y desarrollo, sin presionar sobre los recursos naturales incluido el recurso tierra.

### **Producción de base Agraria**

Es aquella producción que se realiza a partir de la puesta en valor de la tierra y los recursos naturales, se le conoce como producción primaria puesto que es el primer paso en la cadena de valor de la producción. La forma convencional de lograr crecimiento y desarrollo económico es a partir de este tipo de producción, puesto que el resto de la cadena de valor es agregarlo a través de la transformación y los servicios. Entre los principales rubros de este tipo de producción se encuentra la producción agrícola, la forestal, la pecuaria, la acuicultura, la minería y en alguna medida el turismo de base ecológica y paisajística.

### **Producción no Agrícola**

Se refiere a aquella producción que no requiere en su proceso productivo del factor tierra y/o de los recursos naturales. Aunque muchos de estos procesos de producción no agrícolas simplemente agregan valor a los productos agrícolas (que en este caso se consideran como materias primas), mediante procesos de transformación y servicios. De esta realidad parte la importancia de la producción de base agraria. Entre los principales rubros de este tipo de producción se encuentra la industria, la manufactura, las artesanías, el turismo, la maquila, el comercio y todo tipo de servicios.

### **Territorio Rural**

El término hace referencia a un espacio rural con, identidad cultural, natural y un proyecto común concertado socialmente. El concepto parte de la idea de gestionar el espacio rural, a partir de un proceso que busca simultáneamente la productividad, considerando el potencial natural y las condiciones creadas; el desarrollo humano intercultural; y el desarrollo institucional que asegure la creación sostenida de riqueza y desarrollo.

## RESUMEN EJECUTIVO

El planteamiento de política de Desarrollo Rural parte de la idea central de que el rol del Estado en la aplicación de toda política pública debe aspirar a la ciudadanía plena de su población objetivo. Para el caso del Desarrollo Rural, esta considera como elementos centrales en este cometido, el logro de la seguridad alimentaria y nutricional de la población, la no exclusión de ningún tipo, en lo económico, social, político y cultural, especialmente en el acceso a activos productivos, el empleo como una opción digna de desarrollo, condiciones medioambientales sanas y otros elementos parcialmente fuera del alcance de esta política como: Salud, Educación, seguridad y justicia. Esto sugiere que este planteamiento de política deberá ser complementario con otros, en estos grandes temas de política pública.

En el marco de los mandatos constitucionales y de los acuerdos de paz, el rol del Estado en relación a jugar su papel orientador y promotor del desarrollo, se hace operativo en distintas modalidades de intervención. En términos concretos, dependerá de la acción en específico que se conduzca en materia de DR para que el rol del Estado adquiera características también específicas, como ente promotor, rector, facilitador, regulador, subsidiario y garante en la aplicación del marco legal vigente relacionado con el desarrollo rural. Así por ejemplo En lo referente a la aplicación de políticas dirigidas a impulsar el desarrollo de la población rural más vulnerable, el Estado jugará un rol promotor, en tanto que en la implementación de las políticas sociales de servicios públicos actuará como ente rector. En el caso de la atracción de inversiones rurales por parte del sector privado su rol será eminentemente facilitador. En el caso de la aplicación de algunas leyes específicas, que impliquen la aplicación de normativa, su rol será el de un ente regulador y cuando se trate de dar participación a organizaciones de la sociedad civil en donde estas presenten ventajas de eficiencia económico administrativas en relación al Estado, su rol podrá ser subsidiario.

### Los ejes de la política

En el orden económico, la política asegura que la generación de riqueza en el área rural sea un elemento esencial de una política redistributiva de ingresos del Estado, que se base en la promoción de pequeñas y medianas organizaciones productivas, en la generación de empresarios locales y de empleos permanentes en lo rural. El planteamiento del eje económico se basa en dos elementos centrales: 1) Generar condiciones de inversión, para el crecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas organizaciones productivas y empresas rurales en sectores diversificados respondiendo a las ventajas comparativas y competitivas que los diferentes territorios rurales presenten; y 2) Apoyar a la economía campesina para que encuentre movilidad desde el segmento de la producción de subsistencia hacia la producción excedentaria, mediante su vinculación con los mercados promocionando formas de organización apropiadas.

En un País como Guatemala donde los rezagos sociales en general y las brechas entre los indicadores sociales entre lo Urbano y lo Rural, plantean dimensiones preocupantes, el eje social de la política es primordial. En ese sentido, siguen siendo validos, no solo los argumentos, pero también las metas propuestas en los Acuerdos de Paz y hoy en las metas del milenio, en materia de Educación, Salud, Nutrición, Vivienda y Servicios básicos. Esta claro que el Estado debe actuar en la mayoría de estos casos haciendo transferencias directas a estos sectores de la sociedad que así lo requieran, buscando altos retornos sociales y Gobernabilidad en el corto plazo y un sustancial retorno económico a mediano y largo plazo, de tal suerte que el Estado se garantice Inversión Social y no Gasto Social, para ello se requiere de lograr calidad de la inversión a partir de altos niveles de participación social y de la pertinencia institucional relacionada con la inversión.

El ideal de una democracia funcional es que las instituciones accionan atendiendo lo prioritario para sus ciudadanos y éstos participan de todos los procesos para avanzar en la línea del desarrollo implicándose directamente en los procesos de formulación y evaluación de las acciones del gobierno. El objetivo es lograr el derecho ciudadano a desarrollar capacidades de organización, participación y empoderamiento en los procesos de desarrollo. El ideal es lograr que el ciudadano pueda tomar parte en los procesos de toma de decisiones y tenga iniciativa en las acciones, para esto es necesario adecuar las instituciones con mecanismos de participación efectiva. Para que los mecanismos de participación dentro de las instituciones de desarrollo sean efectivos se requiere de implementar un proceso de descentralización de gran envergadura. Para ello, las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo y Código Municipal resultan ser vehículos jurídicos estratégicos. La ejecución de estas leyes es vital, para la implementación de la política de desarrollo rural y que esta resulte en la obtención de la Ciudadanía Plena.

La conflictividad agraria tradicionalmente se ha abordado mediante la solución de conflictos agrarios, pero las relaciones de conflictividad han permanecido y permanecen. El problema agrario no puede abordarse al margen de las opciones de producción de base agraria, es decir la agricultura, la producción forestal, la acuicultura, el ecoturismo, entre los principales, ya que estas presentan relaciones de producción entre factores de producción y la tierra diferentes; **presentándose cambios sustanciales en los últimos 20 años, lo que hace que la demanda efectiva de tierras para la producción debiera reducirse. Por lo menos para el segmento de la producción excedentaria y comercial. Esto en teoría liberaría tierras para mejorar la oferta en el mercado de tierras para los grupos campesinos que demandan acceso al recurso.**

Por otro lado, el acceso y la regularización de tierras a campesinos que lo demandan no puede abordarse al margen, no solo de las opciones de producción agrícola y no agrícola, sino también de las opciones de empleo rural que puedan generarse, pues en las condiciones actuales, la sola posesión de tierra no garantiza la solución de la pobreza rural, **es más es el factor que la mantiene y la agrava cuando el acceso a la tierra se atiende como un hecho aislado y ajeno al desarrollo rural.** Dentro del planteamiento de política de desarrollo rural, el enfoque territorial y la pertinencia institucional en el abordaje tanto de la conflictividad agraria como del desarrollo productivo son importantes, porque la identidad territorial plantea distintas formas de solución a la problemática agraria y a los retos de la producción, dependiendo de factores culturales, económicos (de mercado principalmente), sociales y políticos, de ahí que el marco jurídico e institucional sea tan importante.

Para el planteamiento de política, los recursos ambientales del país, constituyen la principal fuente de competitividad, al tiempo que garantizan la sostenibilidad de los procesos de producción. Esto sin embargo, no ha sido interpretado correctamente desde las políticas públicas. Al contrario las medidas de política han acelerado los procesos de deterioro ambiental. Las fuentes de este deterioro se pueden resumir en dos vertientes: (1) La presión a los recursos a causa de la precariedad de los medios de vida de las poblaciones rurales en su mayoría pobres y extremadamente pobres y (2) a la racionalidad económica de la depredación, el despilfarro y la sobreexplotación de los mismos, sin consideraciones de manejo sostenible por parte de la mayoría de agentes económicos con acceso a estos recursos.

En este sentido y para el primero de los casos, de nuevo la solución viene por el lado de generar opciones de producción y empleo dignos para los pobladores rurales, que resten posibilidades de mantener la presión sobre los recursos como la única opción de sobrevivencia; y para los segundos atender el tema ambiental pasa por la correcta implementación de incentivos, **sanciones** y cumplimiento de una normatividad de aplicación progresiva hasta niveles apropiados para las condiciones del país. Este es un tema no solamente de mejora en los niveles de competitividad, pero además es un tema de Viabilidad País, por lo niveles de deterioro ambiental en la base de los recursos suelo, agua y bosque principalmente. Muestra de ello, es el alto nivel de vulnerabilidad a los desastres naturales que el país presenta actualmente. Dada la debilidad institucional en el tema, el desarrollo de esta institucionalidad ambiental, reviste importancia estratégica para el desarrollo integral del país.

En el aspecto cultural, la política se orienta en la búsqueda del Desarrollo Cultural. Para lograrlo, se pretende lograr un cambio de actitud general hacia ciertos grupos de la sociedad. La exclusión consciente o inconsciente que el Estado tolera en su estructura y que es reflejo de un arraigado ideario en la sociedad, es un lastre para el desarrollo. Estos grupos étnicos que tienen dificultades para ejercer plenamente su ciudadanía, están invisibilizados en los enfoques de las políticas nacionales. La discriminación de la que son víctimas estos grupos, por su condición étnica, imposibilita al sistema de enriquecerse de las visiones, experiencias, creatividad, energía y tantos aspectos más que podrían aportar al tomarlos en cuenta. Apoyar abiertamente el cambio en el carácter de las relaciones no indígena-indígena es Desarrollo Cultural. Estas contribuciones, de los diferentes grupos hoy excluidos, brindarían más visiones para la solución de los problemas sentidos y para el aprovechamiento de las oportunidades de cada realidad territorial. La erradicación de toda forma de discriminación por razones de grupo étnico es una obligación del Estado y es la llave para transformar la realidad rural desde un ejercicio positivo de interculturalidad.

## Los Enfoques de la política

El desarrollo programático de la política se planteó desde los enfoques, partiendo de la idea de que son los enfoques que se centran en el “como” de la política. Para esto se desarrolla una matriz de conceptualización de la política que presenta los movimientos estratégicos esperados al 2020 para cada uno de los ejes al intersectar con cada uno de los enfoques de política. Los ejes son coincidentes con las dimensiones del desarrollo y que se presentan en los párrafos del apartado anterior de este resumen ejecutivo, siendo estos: El eje Económico, el Social, el Político **Institucional**, el Agrario, el Ambiental y el Cultural. Los enfoques son: La Equidad, el Territorial, la Articulación urbano-rural, la Multisectorialidad y la Seguridad alimentaria. Es decir, que si se tienen seis ejes de política y 5 enfoques, se analizaron 30 movimientos estratégicos que la ejecución de la política debiera lograr como resultado de su puesta en vigor hacia el 2020.

Este análisis permite para cada uno de estos temas hacer un análisis sucinto de la situación actual y el nivel de esfuerzos para lograr dicho cambio, que normalmente se relaciona con un problema estructural actual pero que representa al mismo tiempo una oportunidad de desarrollo que hay que alcanzar. Se completa el planteamiento de política con los objetivos específicos de cada enfoque, sus respectivas metas, las estrategias y los instrumentos de política para lograrlo. En el caso de los instrumentos, se hace un esfuerzo de agrupación de los mismos para darle coherencia a un sin número de instrumentos que hoy se operan de forma aislada y poco funcional.

A continuación se presenta el objetivo general de cada uno de los enfoques:

- **Equidad:** Garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, económica, étnica, etárea y de género; eliminando la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural; superar las relaciones de poder que mantienen a los grupos vulnerables en una situación de exclusión y marginación, garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos.
- **Territorial:** Promover que las metas del desarrollo se cumplan armónicamente en todo el territorio nacional, de acuerdo con las características de cada uno de los territorios en particular. Es decir que el desarrollo rural, cubra a la mayoría de la población guatemalteca, basados en el fomento a la equidad, la promoción de oportunidades, la competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad. La descentralización del proceso de implementación de la Política de Desarrollo Rural debe implementarse a partir de la demanda territorial y no de la oferta de los servicios.
- **Articulación urbano-rural:** Eliminar los círculos viciosos en la articulación rural-urbana que generan la pobreza, desigualdad y exclusión de la población rural y de los recursos naturales y el ambiente; y construir círculos virtuosos que permitan construir un proceso de desarrollo sostenible para el país, a partir de inversiones en capital humano, natural y físico.
- **Multisectorial:** Lograr el desarrollo económico a partir de la puesta en valor de los diferentes sectores económicos que de acuerdo con el potencial del territorio tienen ventajas comparativas y competitivas importantes. Es decir lograr la diversificación de las economías locales a partir de los recursos con mayor potencial de crecimiento. Se apuesta a que el desarrollo rural es más que desarrollo agropecuario, aunque esta actividad sigue siendo estratégica para lograr el desarrollo de los territorios rurales.
- **Seguridad Alimentaria y Nutricional:** Es garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala.

## Instrumentos de la Política

Una buena parte del éxito en el cumplimiento y alcance de los objetivos y metas de la Política de Desarrollo Rural se ubicará en la pertinencia y capacidad de los principales actores institucionales de liderar, orientar, coordinar y hacer operativos una serie de instrumentos que en la actualidad existen<sup>1</sup>, pero que se aplican de forma descoordinado y dispersa en su aplicación. Los instrumentos identificados como parte de la política de Desarrollo Rural se encuentran contenidos en diferentes categorías de instrumentos. A saber:

- La Política nacional para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas-MIPYMES
- El Programa Nacional para la Competitividad-PRONACOM y la Agenda para la Competitividad
- Plan Nacional de Ordenamiento de actividades económicas estratégicas para el crecimiento económico sostenido de las áreas rurales
- Políticas y Leyes Relacionadas con el Desarrollo Rural
- Los Fondos y Programas Sociales
- Programas y Estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Programas, Fideicomisos y Fondos Productivos y de Tecnología
- Programas, Fideicomisos y Fondos Ambientales
- Programas, Fideicomisos y Fondos para Infraestructura y Comunicaciones
- Programas y Fondos de Fortalecimiento Institucional
- El Plan Nacional para el Desarrollo Cultural

## Las instituciones

El diseño del Estado actual parte del abordaje del desarrollo sectorial, lo que hoy lo hace un Estado poco funcional. Es por ello que se hace necesario iniciar un proceso de reformas institucionales que permitan el abordaje del desarrollo desde una perspectiva más integral. El desarrollo rural requiere para su implementación y ejecución, de instituciones y arreglos institucionales que planifiquen, coordinen, ejecuten, y den seguimiento y evaluación a las acciones que se incluyen en la política.

Reconociendo la multisectorialidad y multidimensionalidad del desarrollo rural, esta propuesta de política reconoce que el marco institucional vigente es, en términos generales, apropiado. Sin embargo considera que existe la necesidad de acordar algunas reorientaciones, para que la institucionalidad se convierta en un medio de implementación de la política y no en un fin en sí misma.

En la planificación se proponen los consejos de desarrollo, la secretaría general de planificación y programación de la presidencia y la comisión legislativa de desarrollo rural (a ser creada). En la parte de coordinación y articulación se incluyen el gabinete de desarrollo rural (a ser creado por ley), nuevamente los consejos de desarrollo, la secretaría general de programación y planificación de la presidencia y el consejo verificador del desarrollo rural (a ser creado por ley). En ejecución se cuenta con los ministerios, las secretarías y los fondos de inversión, las municipalidades, las ONG's y las organizaciones del sector privado. Finalmente, en seguimiento y evaluación se tiene al consejo verificador del desarrollo rural y al observatorio nacional de desarrollo (a ser creado por ley).

## Cronograma de las acciones

De manera general se puede resumir que la implementación y ejecución de los instrumentos de la política de desarrollo rural, se debe dar en una secuencia lógica, donde los primeros en ser implementados deberán ser los de carácter institucional, legal y de políticas porque esto permitirá el arranque coordinado y bien articulado del resto de los instrumentos.

---

<sup>1</sup> Solo para citar un ejemplo en el presupuesto del 2006 aproximadamente Q 10,000 Millones se programaron dentro de las diferentes instituciones públicas que ejecutan estos instrumentos de política.

Es prudente que estos instrumentos arranquen de forma inmediata (2006) a la aprobación de esta política y queden completamente en operación a mediano plazo (2009) y en el caso de los instrumentos económicos (Estos pueden ser transferencias directas, crédito, exoneraciones fiscales, generación de tecnología, asistencia técnica, inversiones en infraestructura y en servicios, Etc.), los normativos (Se refiere a instrumentos que norman acciones de producción o de conducta, cuando estas, no se orientan en la dirección de la política de desarrollo rural) y los de Sensibilización (Se refiere a instrumentos que educan a la población meta en la dirección que orienta la política, incluyen educación formal, capacitación, organización social con fines productivos o sociales, Etc.) debieran arrancar lo antes posible, tan pronto los arreglos institucionales garanticen su correcta aplicación. Estos debieran permanecer vigentes hasta el 2020 sin interrupción, más que los ajustes que deban darse como resultado de las recomendaciones del proceso de seguimiento y evaluación de la política.

## **I ANTECEDENTES**

Desde la firma de los acuerdos de paz en 1996, el tema de desarrollo rural ha sido parte de las discusiones en diferentes ámbitos y sectores a nivel nacional. Sin número de esfuerzos han intentado consensuar diversos temas relacionados con el desarrollo rural. Sin embargo, el problema central parece ser que todas las iniciativas que han resultado en propuestas de política han terminado siendo propuestas sectorializadas que responden a una agenda de grupo social, bien intencionadas sin duda pero difíciles de conciliar por el alto contenido políticos que encierran. Por otro lado, mas recientemente se han desarrollado algunos esfuerzos para consensuar estos posicionamientos, los que han resultado en planteamientos interesantes que podrían abrir ventanas de oportunidad para lograr acuerdos importantes en materia de desarrollo rural.

Esta propuesta intenta integrar la mayoría de conceptos y elementos que de alguna manera han significado puntos de convergencia en las diferentes propuestas y mesas de dialogo antes indicadas. Así mismo se consideran aquellos elementos que desde el punto de vista técnico son necesarios y fundamentales para causar un verdadero desarrollo rural partiendo del concepto de desarrollo humano. Se trata hasta donde sea factible, de integrar lo discutido y acordado a la fecha en la Mesa de Diálogo y Participación para la formulación de la Política de Desarrollo Rural Integral convocada por el gobierno de la República, sin menoscabo de contemplar lo que al respecto se haya acordado en otros foros y mesas convocadas para tal objetivo.

Como orientación metodológica se trata de enmarcar la propuesta en una visión holística del Desarrollo Rural que ponga al centro de la misma, como ya se menciono, el desarrollo humano de la población que vive en el área rural y, en general, de la población guatemalteca, estableciendo un balance entre los capitales humano, físico y natural que se manifieste en la construcción de un vigoroso y sostenible capital social. La idea de explicitar lo rural es importante de forma que se resalten dos aspectos: Disminuir de manera incremental y permanente las brechas de la desigualdad social y particularmente los rezagos entre lo rural y urbano relacionado con el nivel de desarrollo humano; y la valorización de lo rural a partir de las contribuciones de lo rural a la obtención del mejor nivel de vida en lo urbano y en general a nivel nacional.

La construcción de la propuesta de la política de desarrollo rural se da, entonces a partir de la articulación y desarrollo de los ejes planteados en distintos foros y mesas de diálogo que para el efecto se han desarrollado, siendo estos el económico, social, político, agrario, ambiental y cultural. Así mismo es fundamental que se incluyan por considerarse suficientemente discutidos por los sectores interesados los siguientes enfoques: Equidad y perspectiva de género, etaria y cultural; Planificación y Gestión descentralizada con enfoque territorial; Articulación entre lo rural y lo urbano, la Multisectorialidad e interdimensionalidad del desarrollo rural y la Seguridad Alimentaria y nutricional.

## II INTRODUCCION

El medio rural del país tiene ciertas características que lo asemejan a otros países de América Latina. Estas características han sido identificadas con los siguientes cambios, que se han experimentado en lo rural en los últimos años: i) el paso de una economía cerrada a una económica abierta que incluye a los principales bienes, servicios y productos generados en el agro, ii) el cambio tecnológico para promover el desarrollo del sector rural y más específicamente en los procesos agrícolas<sup>2</sup> que ha considerado una homogeneidad total inexistente en el espacio rural, iii) los cambios en la estructura social en referencia al crecimiento urbano y las migraciones internas y hacia el exterior de los países, y iv) las modificaciones en la concepción y prestación de los servicios, estructura y procedimientos del sector público, que ha generado descoordinación en diferentes niveles de gobierno y entre éste, el sector privado y la sociedad civil.

Como complemento a esos cambios genéricos, para el caso de Guatemala habría que considerar la dimensión y cobertura del fenómeno de las remesas familiares puesto que de acuerdo a datos recientes cerca del 55 % de hogares rurales reciben remesas que son una transferencia directa de recursos financieros para los hogares rurales.

Los cambios que se han presentado en forma general en las áreas rurales tienen diferentes intensidades y connotaciones en el nivel concreto de cada país y en cada región los que tienen que ser reconocidos y evaluados para no cometer errores de apreciación y en la identificación y propuesta de soluciones.

En general se considera que los cambios referidos han implicado una tendencia que viene a destacar las diferencias espaciales y/o territoriales ya existentes y ha agudizar y provocar que las asimetrías presentes en los atributos locales, se equiparen o conviertan en un patrón de desigualdades competitivas en el que las áreas rurales se alejan cada vez más de los centros financieros y comerciales urbanos.

Para el caso de Guatemala, los últimos informes de Desarrollo Humano han tratado la temática desde distintos puntos de vista. Dentro de lo relevante detallan que: "A la fecha persiste en el país el desafío de actualizar las definiciones que se aplican en los censos y encuestas respecto a qué es lo urbano y que es lo rural. Aún así, la información disponible muestra que Guatemala se urbaniza a ritmo lento: en un período de 30 años, el porcentaje de población urbana apenas creció 23 puntos. Como resultado, el país es el segundo menos urbanizado de América Latina salvo Haití. Existe además, una distribución diferenciada étnicamente en la distribución rural/urbana de la población: mientras casi dos tercios de los no indígenas son urbanos, solamente un tercio de los indígenas se ubican en esos espacios." "Dicha diferenciación urbana/rural según etnicidad obedece a una modalidad de inserción en la actividad productiva que ha dejado históricamente a la población indígena vinculada al campo, a la agricultura y por consiguiente al asentamiento en el área rural." A pesar de lo anterior hay un tercio de ladinos también viviendo en el área rural. Por otro lado, en la ciudad capital que concentra a 2.54 millones de habitantes, solo el 13.5 % se considera indígena de acuerdo al último censo (2003).

Las zonas rurales e indígenas de Guatemala son las que muestran los índices más agudos de pobreza y marginación y en el ámbito rural es en donde se concentra la población más pobre, en lo referente al ingreso de las familias, también puede apreciarse en los bajos índices educacionales y de salud de la población. Esta situación generalizada de pobreza se vincula de forma directa a la seguridad alimentaria de la población, misma que es deficiente, siendo más crítica en niños y mujeres y manifestándose como una desnutrición crónica que afecta de por vida a las personas. Otros elementos de exclusión y marginación se manifiestan en la participación política de la población rural, en el ejercicio de la ciudadanía plena y en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Los esquemas institucionales en el área rural son más débiles y limitados que en el área urbana y la aplicación y ejercicio de la justicia tiene más restricciones en su aplicación que en los ámbitos urbanos.

En relación a lo ambiental y cultural, cabe destacar la belleza y diversidad cultural paisajística y climática del país contrastado con el deterioro que están sufriendo los principales recursos naturales como el suelo, el agua, el bosque y la biodiversidad lo que pone en riesgo aún más a la población rural por los niveles de vulnerabilidad existente en relación a los recursos naturales y el ambiente. En lo cultural, es evidente como ya ha sido reconocido en la Constitución de la República y en los Acuerdos de Paz, que el país esta conformado por diversas culturas y grupos étnicos y lingüísticos que le confieren

---

<sup>2</sup> El término agrícola se toma en su sentido más amplio que incluye la producción agrícola propiamente dicha, la pecuaria, forestal y de hidrobiológicos.

a la sociedad guatemalteca una gran complejidad, pero también una enorme riqueza y una serie de oportunidades aún no exploradas. La evidencia determina que los factores de pobreza, marginación, inequidad y exclusión están directamente relacionados con esos grupos poblacionales, aunque no limitado a ellos; y que por lo tanto esa situación es un reto para hacer prevalecer los valores de tolerancia y solidaridad con que debe contar una sociedad que pretende vivir en un ambiente diverso y en paz e implementar procesos sostenibles de desarrollo.

En resumen, la situación rural descrita permite identificar la necesidad de privilegiar varios enfoques para darle tratamiento a la problemática rural, los cuales son: el tema de la equidad para atender las asimetrías, el enfoque territorial para concretar el diagnóstico y la propuesta de soluciones para cada región y grupo de población en especial, la multisectorialidad de la economía rural para percibir, apreciar y enfrentar los problemas y limitaciones e identificar y proponer dentro de una gama de oportunidades. La seguridad alimentaria como punto focal e inicial para enfrentar con éxito la pobreza y el desarrollo y la articulación rural-urbano como elemento que le da sentido a una propuesta de desarrollo integral.

De acuerdo a la experiencia en diferentes países se sabe que el éxito de la políticas rurales se vincula directamente con: i) la eficiente comprensión de la heterogeneidad, idiosincrasia social y cultura que se presenta en las áreas rurales, ii) la permeabilidad que contengan las políticas para que sean asumidas por los receptores, iii) la orientación regional y local que contengan las políticas y estrategias, iv) el nivel de coordinación entre actores público, privado y de la sociedad civil y v) la continuidad y permanencia en la aplicación de las políticas.

### III VISION 2020

El Estado guatemalteco impulsa una Política de Desarrollo Rural que coloca al centro y prioriza el objetivo del desarrollo humano de la población rural; que ha superado la inequidad, la desigualdad y las exclusiones económicas, sociales, culturales, étnica, de género y etárea; que impulsa un nuevo modelo **económico** basado en la promoción de la pequeña y mediana organización productiva rural<sup>3</sup>. Existe un desarrollo rural integral donde el Estado ha asumido un papel **promotor, rector, regulador, facilitador, subsidiario y garante** para 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.

### IV PRINCIPIOS

La política de desarrollo rural tiene como principios rectores, los siguientes:

- **Desarrollo Humano:** El Desarrollo Humano para los fines de la presente política se concibe a partir de adecuados niveles de Educación, Salud, Seguridad, la no Exclusión en los Ingresos y Acceso a la Tecnología y al Conocimiento, en un contexto Democrático y de Estado de Derecho.
- **Inclusión:** El desarrollo rural reclama de la participación en los procesos de consulta, toma de decisiones y ejecución de todos los actores involucrados en su impulso, asumiendo la corresponsabilidad que la participación implica.
- **Equidad:** El desarrollo rural debe garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, así como la eliminación de la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural.

---

<sup>3</sup> Entendidas éstas como las organizaciones productivas (agrícolas, artesanales, pecuarias, piscícolas, forestales, turísticas, industriales, comerciales y extractivas), que no necesariamente se organizan bajo formas empresariales, **haciendo particular énfasis en aquellas que se organizan como economías campesinas.**

- Multi e interculturalidad: El desarrollo rural debe partir de reconocer y respetar la multiculturalidad que caracteriza la sociedad guatemalteca, con vistas a lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos indígenas y buscando una riqueza intercultural que supere toda forma de dominación entre culturas distintas.
- Estado promotor, rector, regulador, facilitador y subsidiario: Al Estado le corresponde promover, orientar, regular y facilitar el desarrollo socioeconómico del país y, específicamente el desarrollo rural, le atañe un papel fundamental y urgente, debiendo priorizar la asignación de los recursos necesarios, dejando los espacios para que tanto la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos participen de las acciones del desarrollo, cuando estas sean más eficientes que el propio Estado. **Finalmente el Estado es garante de la aplicación del marco legal vigente en materia de desarrollo rural.**
- Largo plazo: El Desarrollo rural debe concebirse desde una visión estratégica de largo plazo, inserta en un proyecto de nación, debiendo implementarse a partir de políticas públicas y estrategias de Estado.
- Intergeneracionalidad: El desarrollo rural debe asegurar que el logro del bienestar de las generaciones actuales no debe comprometer el bienestar de las generaciones venideras, en tal sentido es importante incorporar a las políticas y estrategias de desarrollo, el principio de precautoriedad. Es decir, si las consecuencias de tomar ciertas medidas, pueden tener consecuencias negativas a futuro o bien se desconocen los posibles impactos negativos, es mejor evitar este tipo de medidas.
- Sustentabilidad: El desarrollo rural debe reconocer y potenciar el valor económico, social y cultural de la conservación del ambiente, asumiendo su naturaleza de bien estratégico, impulsando una gestión sustentable del mismo que permita reducir la vulnerabilidad socio-ambiental.
- Democracia: La democracia debe ser entendida desde la perspectiva de la construcción de una ciudadanía plena para los habitantes del área rural, entendida esta en sus dimensiones política, civil y social.
- Solidaridad: Los valores correspondientes a la libre cooperación entre los grupos sociales estarán presentes en los esfuerzos por construir el desarrollo rural del país. El Estado valorará e incentivará esta libre cooperación sobre todo aquella que se realiza a favor de los grupos menos favorecidos en materia de desarrollo humano.
- Transparencia: Todas las acciones que deriven de la ejecución de la política de desarrollo rural deberán respetar las normas de transparencia en el gasto público que para ello el Estado se impone a través del cumplimiento de las normas de gasto establecidas. El público en general podrá fiscalizar este proceso siendo que este es de carácter eminentemente público.
- Multisectorialidad y multidimensionalidad: El desarrollo rural es resultado del impulso de los distintos sectores de la economía. La agricultura sigue siendo el sector dinamizador de las economías locales, sin embargo no es la única actividad a promover dentro de los espacios rurales. El desarrollo es así mismo resultado de la combinación de las dimensiones: Económica, social, ambiental, Política, agraria y cultural.
- Territorialidad y descentralización: Tanto las acciones de planificación como de ejecución de la política de desarrollo rural tendrá en cuenta el cumplimiento de la ley de descentralización y la aplicación del enfoque territorial, tratando que la política responda a la demanda de los territorios en cuanto a los servicios públicos y no a la oferta de los mismos por parte de un Estado centralizado y ajeno a la realidad rural.
- Articulación Rural-Urbano: Las acciones de la política de desarrollo rural reconoce las diferencias entre lo rural y lo urbano, pero asegura una relación de dependencia y de complementariedad entre ambos espacios, lo que asegura el desarrollo rural sin detrimento de lo urbano y viceversa.
- Seguridad Alimentaria: La política de desarrollo rural parte del criterio de que el derecho a la seguridad alimentaria de todos los guatemaltecos es un derecho que garantiza el Estado y que considera aspectos relacionados con el acceso, la disponibilidad, la nutrición y la inocuidad y que además es resultado de una serie de acciones que promueven el desarrollo integral de los ciudadanos.

## **V OBJETIVO GENERAL**

Generar un proceso de transformación estructural de los territorios rurales, de tal forma que la población que en ellos habita logre alcanzar el desarrollo humano<sup>4</sup>, superando las inequidades de todo tipo, principalmente aquellas que lo excluyen de la participación en los procesos económicos, del acceso y uso sostenible de los recursos naturales y de la obtención de bienes y servicios de calidad.

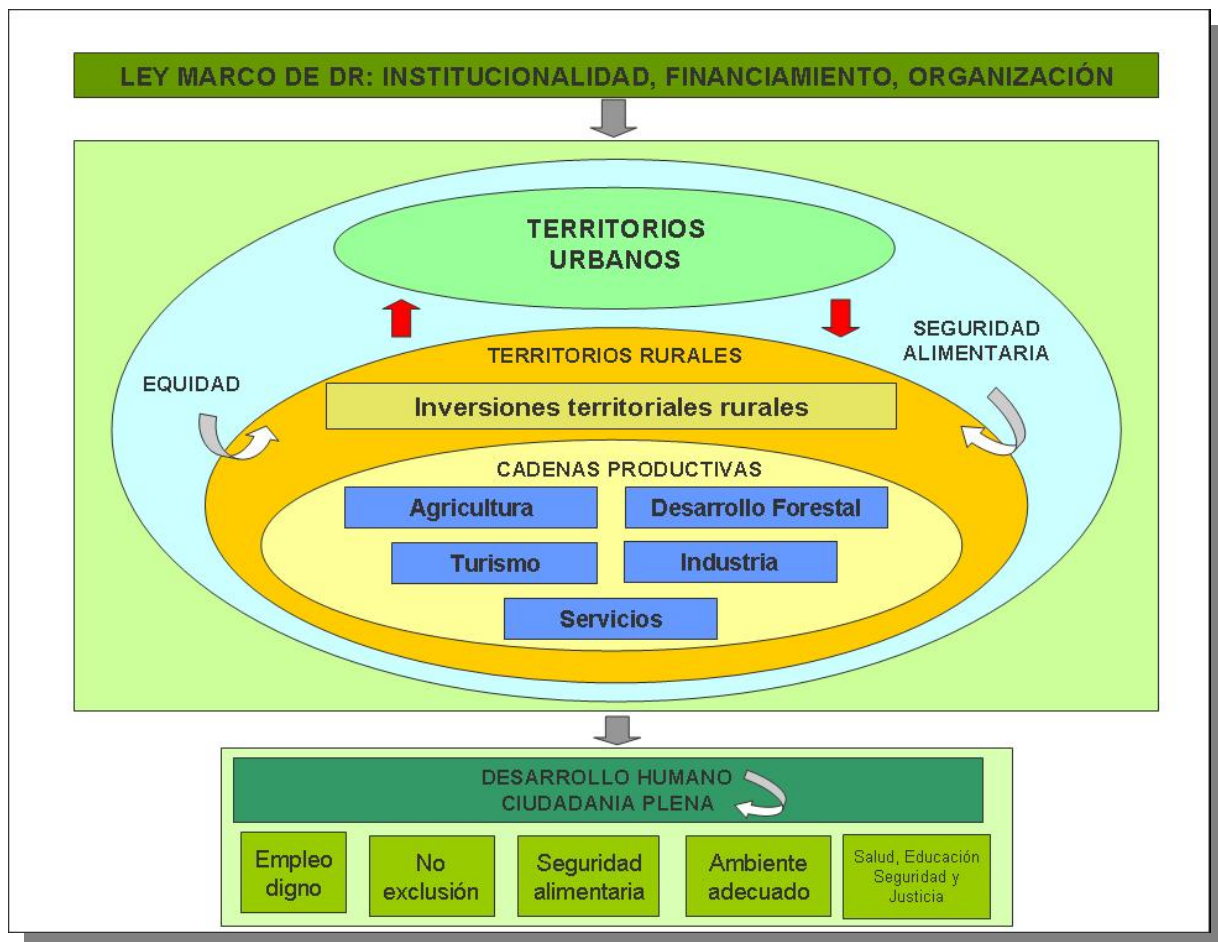
## **VI ABORDAJE TECNICO**

El siguiente esquema presenta el abordaje seguido en el desarrollo de la propuesta de Política de Desarrollo Rural. Partiendo de los resultados del planteamiento se observa que el propósito es lograr la ciudadanía plena para la población guatemalteca. Entendiendo esta como la eliminación de toda posibilidad de exclusión (económica, social, política y cultural), la opción de empleos dignos, la seguridad alimentaria, ambiente adecuado y otros que no necesariamente dependen de este planteamiento de política como educación, salud, seguridad y justicia, pero que se complementan de forma natural para el goce de la ciudadanía plena.

La articulación entre lo urbano y lo rural parte del cierre de asimetrías y de un relacionamiento complementario a partir de las inversiones territoriales en lo rural, el encadenamiento productivo multisectorial, incentivando cadenas productivas en lo forestal, el turismo, la agricultura, la industria; manteniendo el enfoque de equidad en esta relación; así como el de la seguridad alimentaria. La garantía del cumplimiento de este planteamiento de desarrollo rural se basa o por lo menos parte del hecho de contar con una ley marco que delineé los aspectos institucionales, la lógica de la aplicación de los instrumentos, de las acciones y a nivel general de la organización necesaria para lograrlo.

---

<sup>4</sup> El Desarrollo Humano se concibe a partir de adecuados niveles de Educación, Salud, Seguridad, la no Exclusión en los Ingresos y Acceso a la Tecnología y al Conocimiento, en un contexto Democrático y de Estado de Derecho.



- \* Adicionalmente al tema institucional, presupuestario y de organización, la ley marco deberá plantear la conceptualización del Desarrollo Rural y el marco estratégico del mismo.
- \* Otros... en el modelo incluyen educación, salud, seguridad y estado de derecho.

## 1 Matrices de conceptualización del planteamiento de política

A continuación se presentan dos matrices, la primera presenta de forma sucinta la caracterización de los ejes de la política y la segunda plantea la conceptualización de la propuesta de política a partir de los "movimientos estratégicos esperados" hacia el 2020 como el resultado de la puesta en vigencia de los ejes y temas de política y los enfoques de la misma.

**Formulación de una Propuesta de Política de Desarrollo Rural basada en el Desarrollo Humano<sup>5</sup>**  
**Cuadro de Caracterización de Ejes y Temas de Política**

Los Ejes de política, se caracterizan de forma individual, sin embargo su ejecución dentro de la propuesta de Política de Desarrollo Rural esta perfectamente articulada a partir del abordaje dado por los diferentes enfoques de la política.

EJES Y TEMAS	CARACTERIZACIÓN DEL EJE Y LOS TEMAS DE LA POLÍTICA (El "que" de la Política, el "como" se responde a partir de los Enfoques de la Política)
<b>ECONÓMICO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● MIPYMES</li> <li>● Asociaciones de Productores</li> <li>● Finanzas Rurales</li> <li>● Infraestructura Productiva</li> <li>● Competitividad</li> </ul>	<p>El eje económico asegura que la generación de riqueza en el área rural sea uno de los elemento de una política redistributiva de ingresos del Estado, que se base en la promoción de pequeñas y medianas organizaciones productivas, en la generación de empresarios locales y de empleos permanentes en lo rural. Uno de los planteamientos centrales del eje económico se basa en generar condiciones de inversión, para el crecimiento de las Micro, Pequeñas y Medianas organizaciones productivas y empresas rurales en sectores diversificados respondiendo a las ventajas comparativas y competitivas que los diferentes territorios rurales presenten. Por el otro lado, en este eje se reconoce además que las economías campesinas representan un segmento importante y económicamente vulnerable en lo rural y que, en tanto no se logre su deseable transito hacia la producción excedentaria y, eventualmente comercial, su principal racionalidad económica es la producción de auto-consumo, cuyo carácter pretende superar la política de desarrollo rural. Por ello se requerirá, por parte de esta política, una atención diferenciada y específica que responda a las características que este tipo de productores presenten en los distintos territorios, entendiendo que constituyen la mayoría de la población rural. Así mismo se reconoce, promueve y atiende su eventual articulación con los otros agentes económicos, tal el caso de las mipymes, empresas en general, cooperativas, etc. Así como con los encadenamientos hacia la demanda local, nacional e internacional. Estos encadenamientos e inserción hacia dichos mercados se consideran como los elementos estratégicos para el desarrollo sostenible. Para lograr estos propósitos en ambos segmentos de la economía rural<sup>6</sup> y como elemento dinamizador se busca desarrollar un sistema de finanzas rurales y otros activos productivos que ponga a disposición de los agentes económico-sociales en el campo, todos los servicios que el crecimiento económico demande. La infraestructura productiva se considera como un elemento central en lograr el dinamismo económico territorial y esta contempla de forma general vías de comunicación, electrificación rural, telefonía y conectividad. El resultado de estas medidas articuladas a los agentes del desarrollo, como pueden ser los Grupos Gestores, Cooperativas, Gremiales, Asociaciones de Productores, ONG's de desarrollo, Etc.; permitirá encadenamientos comerciales desde lo local hasta los mercados internacionales y la generación de "Clusters" en los sectores de mayor competitividad debieran garantizarle al país una competitividad sistémica con respaldo institucional a nivel central y de los Gobiernos locales.</p>

<sup>5</sup> El Desarrollo Humano se concibe a partir de adecuados niveles de Educación, Salud, Seguridad, la no Exclusión en los Ingresos y Acceso a la Tecnología y al Conocimiento, en un contexto Democrático y de Estado de Derecho.

<sup>6</sup> Es evidente que en el caso de la atención especializada que requiere el segmento de las economías campesinas estas medidas de carácter económico son complementarias a una serie de medidas de promoción que se implementan desde los ejes social y agrario en los diferentes enfoques que plantea la política.

EJES Y TEMAS	CARACTERIZACION DEL EJE Y LOS TEMAS DE LA POLÍTICA (El "que" de la Política, el "como" se responde a partir de los Enfoques de la Política)
<b>SOCIAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Acuerdos de Paz</li> <li>● Metas del Milenio</li> <li>● Servicios Públicos</li> <li>● Relaciones Laborales</li> </ul>	<p>En un País como Guatemala donde los rezagos sociales en general y las brechas entre los indicadores sociales entre lo Urbano y lo Rural, plantean dimensiones bastante preocupantes, el eje social es primordial. En ese sentido, siguen siendo validos, no solo los argumentos, pero también las metas propuestas en los Acuerdos de Paz en materia de Educación, Salud, Nutrición, Vivienda y Servicios básicos. Más recientemente, existe el compromiso que adquiere el Estado del cumplimiento de las metas del milenio como una iniciativa a nivel mundial que replantea los retos en función del cumplimiento de metas en los grandes temas sociales que afectan a la mayoría de la población pobre del país y en particular a la población rural. Un tema quedado en el abandono desde hace varias décadas es el tema laboral, que debe incorporarse a una política social con el fin de lograr la modernización de las relaciones laborales, principalmente de los trabajadores en la agricultura y los obreros rurales. Esta claro que el Estado debe actuar en la mayoría de estos casos haciendo transferencias directas a estos sectores de la sociedad que así lo requieran, buscando altos retornos sociales y Gobernabilidad en el corto plazo y un sustancial retorno económico a mediano y largo plazo, de tal suerte que el Estado se garantice Inversión Social y no Gasto Social, para ello se requiere de lograr calidad de la inversión a partir de altos niveles de participación social y de la pertinencia institucional relacionada con la inversión.</p>
<b>POLÍTICO/INSTITUCIONAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Fortalecimiento Ciudadano</li> <li>● Marco Jurídico e Institucional</li> </ul>	<p>Según el ideal de una democracia funcional, las instituciones accionan atendiendo lo prioritario para sus ciudadanos y éstos participan de todos los procesos para avanzar en la línea del desarrollo implicándose directamente en los procesos de formulación y evaluación de las acciones del gobierno. El objetivo es lograr el derecho ciudadano a desarrollar capacidades de organización, participación y empoderamiento en los procesos de desarrollo. El ideal es lograr que el ciudadano pueda tomar parte en los procesos de toma de decisiones y tenga iniciativa en las acciones, para esto es necesario adecuar las instituciones con mecanismos de participación efectiva. Estos, por un lado empoderan ciudadanos para las acciones de desarrollo y por el otro fortalecen la institucionalidad democrática. Como resultado de estimular procesos de empoderamiento ciudadano se contribuye en la promoción del liderazgo, la autonomía individual y colectiva. Para que los mecanismos de participación dentro de las instituciones de desarrollo sean efectivos se requiere de implementar un proceso de descentralización de gran envergadura. Para ello, las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo y Código Municipal resultan ser vehículos jurídicos estratégicos. La ejecución de estas leyes es vital, para lograr que el resultado de la aplicación de las políticas públicas, resulte en la obtención de la Ciudadanía Plena.</p>
<b>AGRARIO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>● Estructura y Situación Agraria</li> <li>● Producción Agropecuaria y Forestal</li> <li>● Marco Jurídico e Institucional</li> </ul>	<p>El tema agrario fue motivo de un acuerdo específico para lograr la firma de la paz en el País, la conflictividad agraria tradicionalmente se ha abordado mediante la solución de conflictos agrarios, pero las relaciones de conflictividad han permanecido y permanecen. El problema agrario no puede abordarse al margen de las opciones de producción de base agraria, es decir la agricultura, la producción forestal, la acuicultura, el ecoturismo, entre los principales. Pues estas presentan relaciones de producción entre factores de producción y la tierra diferentes; presentándose cambios sustanciales en los últimos 20 años, lo que hace que la demanda efectiva de tierras para la producción se haya reducido, al menos para los segmentos de la producción excedentaria y comercial. Esto en teoría liberaría tierras para mejorar la oferta en el mercado de tierras. <b>La política de Desarrollo Rural en su eje agrario reconoce la demanda de acceso a la tierra --entre otros activos productivos, tales como financiamiento, tecnología, conocimiento etc.-- principalmente por parte de los grupos campesinos, que debe ser superada, y propone su atención bajo esquemas diversos que incidan en el mercado de tierras, del tal manera que se haga efectivo su acceso para los campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, para lo cual se revisarán y actualizarán los instrumentos vigentes en materia de acceso, regularización, resolución de la conflictividad agraria y, en general, de aquellos relacionados con los aspectos jurídico institucionales, promoviendo incentivos para la democratización del acceso y desincentivos para evitar la concentración de activos de forma desequilibrada. Este proceso de transformación de la estructura agraria deberá responder a la orientación e integridad de la política de desarrollo rural, al enfoque territorial que le de sentido y al marco constitucional que persigue el bien común y prohíbe la</b></p>

EJES Y TEMAS	CARACTERIZACIÓN DEL EJE Y LOS TEMAS DE LA POLÍTICA (El "que" de la Política, el "como" se responde a partir de los Enfoques de la Política)
	confiscación. El enfoque territorial que plantea la política de Desarrollo Rural permite la atención especializada de acuerdo con las características específicas de cada territorio. El reconocimiento de la racionalidad económica de los grupos campesinos, permite entender que la tierra no es solamente un medio de producción, pero sí constituye un elemento sustancial para el sustento de las familias campesinas.
<b>AMBIENTAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua, Suelo, Biodiversidad, Bosque, Energía y Contaminación</li> <li>• Desastres Naturales</li> <li>• Marco Jurídico e Inst.</li> </ul>	<p>Los recursos ambientales de un País, con el nivel de desarrollo que tiene Guatemala constituyen la principal fuente de competitividad del mismo al tiempo que garantizan la sostenibilidad de los procesos de producción. Esto sin embargo, no ha sido interpretado correctamente desde las políticas públicas. Al contrario las medidas de política han acelerado los procesos de deterioro ambiental. Las fuentes de este deterioro se pueden resumir en dos vertientes: (1) La presión a los recursos a causa de la precariedad de los medios de vida de las poblaciones rurales en su mayoría pobres y extremadamente pobres y (2) a la racionalidad económica de la depredación, el despilfarro y la sobreexplotación de los mismos, sin consideraciones de manejo sostenible por parte de la mayoría de agentes económicos con acceso a estos recursos. En este sentido y para el primero de los casos, de nuevo la solución viene por el lado de generar opciones de producción y empleo dignos para los pobladores rurales, que resten posibilidades de mantener la presión sobre los recursos como la única opción de sobre vivencia; y para los segundos atender el tema ambiental pasa por la correcta implementación de incentivos y cumplimiento de una normatividad de aplicación progresiva hasta niveles apropiados para las condiciones del país. Este es un tema no solamente de mejora en los niveles de competitividad, pero además es un tema de Viabilidad País, por lo niveles de deterioro ambiental en la base de los recursos suelo, agua y bosque principalmente. Muestra de ello, es el alto nivel de vulnerabilidad a los desastres naturales que el país presenta actualmente. Dada la debilidad institucional en el tema, el desarrollo de esta, reviste importancia estratégica para el desarrollo integral del país.</p>
<b>CULTURAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Cultural</li> </ul>	<p>El eje cultural, en la búsqueda del Desarrollo Cultural es considerado en este planteamiento de política, como básico para ejercer el derecho a una ciudadanía plena. Para lograrlo, se pretende lograr un cambio de actitud general hacia ciertos grupos de la sociedad. La exclusión consciente o inconsciente que el Estado tolera en su estructura y que es reflejo de un arraigado ideario en la sociedad, es un lastre para el desarrollo rural. Estos grupos étnicos que tienen dificultades para ejercer plenamente su ciudadanía, están invisibilizados en los enfoques de las políticas nacionales, si se les menciona es por ser políticamente correctos, con escasas implicaciones prácticas en el qué hacer del Estado en cuanto a la pertinencia cultural de sus acciones. La discriminación de la que son víctimas estos grupos, por su condición étnica, no solo les elimina la dignidad de iguales ante el resto, sino que imposibilita al sistema de enriquecerse de las visiones, experiencias, creatividad, energía y tantos aspectos más que podrían aportar de tomárseles en cuenta. Apoyar abiertamente el cambio en el carácter de las relaciones no indígena-indígena es Desarrollo Cultural. Este desarrollo posibilita abrir espacios a la expresión y consecuentemente al enriquecimiento de todos, desde la cultura de pertenecer a una etnia. Estas contribuciones, que hacen falta, brindarían más visiones para la solución de los problemas sentidos y para el aprovechamiento de las oportunidades de cada realidad territorial. El país gana al incluir estos grupos porque potencia la expresión de una ciudadanía activa que coparticipa en todos los esfuerzos del Estado por el desarrollo integral. La erradicación de toda forma de discriminación por razones de grupo étnico es una obligación del Estado y es la llave para transformar la realidad rural desde un ejercicio positivo de interculturalidad.</p>

**Formulación de una Propuesta de Política de Desarrollo Rural basada en el Desarrollo Humano<sup>7</sup>**  
**Cuadro de Integración de Ejes y Enfoques de Política**  
**Movimientos Estratégicos Esperados**

ENFOQUES EJES Y TEMAS	EQUIDAD (género, etaria y cultural)	ENFOQUE TERRITORIAL	ARTICULACION RURAL-URBANA	MULTISECTORIALIDAD	SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
<b>ECONÓMICO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MIPYMES</li> <li>• Organizaciones de Productores</li> <li>• Finanzas Rurales</li> <li>• Infraestructura Productiva</li> <li>• Competitividad</li> </ul>	Libre Participación en la Organización Económico Productiva	Dinamismo Económico territorial basado en la Infraestructura y recursos locales	La gestión económica en lo urbano favorece la gestión económica en lo rural	De la producción Agrícola (producción primaria) a la Producción Diversificada	Mejoramiento de Ingresos y acceso a alimentos
<b>SOCIAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdos de Paz</li> <li>• Metas del Milenio</li> <li>• Servicios Públicos</li> <li>• Relaciones Laborales</li> </ul>	Movilidad más allá del umbral de la pobreza	Altos retornos sociales de las inversiones locales	Cierre de brechas en los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural	El empleo es una opción digna de los pobladores rurales	Educación: Mejores prácticas nutricionales; Salud: Mejor aprovechamiento de los Alimentos
<b>POLÍTICO/INSTITUCIONAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento Ciudadano</li> <li>• Marco Jurídico e Institucional</li> </ul>	Empoderamiento Ciudadano y fortalecimiento de la Institucionalidad democrática	Empoderamiento del nivel local en la toma de decisiones: De los Consejos de Desarrollo hacia las Políticas Públicas	Ejercicio de la democracia participativa y representativa en un País rural	Opciones viables de movilidad a otros sectores de la economía de los campesinos y agricultores	Exigir el cumplimiento de los derechos y reconocimiento de las obligaciones en materia de SAN
<b>AGRARIO</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura y Situación Agraria</li> <li>• Producción Agropecuaria y Forestal</li> <li>• Marco Jurídico e Institucional</li> </ul>	Acceso equitativo al recurso no solamente como medio de producción	Gestión Agraria y Planificación Productiva Territorial	Valorización de la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de lo urbano	De la tierra como un fin a la tierra como un medio de producción	Disponibilidad de alimentos gracias a la producción excedentaria
<b>AMBIENTAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua, Suelo, Biodiversidad, Bosque, Energía y Contaminación</li> <li>• Desastres Naturales</li> <li>• Marco Jurídico e Inst.</li> </ul>	Acceso con responsabilidad social a los RRNN y Ambientales	Ordenamiento Territorial y Gestión Ambiental y del Riesgo a nivel local	Reconocimiento y Pago desde lo urbano por Servicios Ambientales generados en lo rural	Ordenamiento del territorio en función de su uso potencial	Mejora en la diversidad y en la inocuidad de los alimentos
<b>CULTURAL</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo Cultural</li> </ul>	Reconocimiento de la Multiculturalidad para lograr Desarrollo Intercultural	Lo cultural como criterio fundamental en la definición del territorio	Valorización de la cultura de lo rural desde lo urbano y práctica de la interculturalidad	El Patrimonio Cultural al servicio del Desarrollo y al fortalecimiento de la "identidad"	Dietas con pertinencia cultural

<sup>7</sup> El Desarrollo Humano se concibe a partir de adecuados niveles de Educación, Salud, Seguridad, la no Exclusión en los Ingresos y Acceso a la Tecnología y al Conocimiento, en un contexto Democrático y de Estado de Derecho.

## VII LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL A PARTIR DE LOS ENFOQUES

Normalmente los planteamientos de política se presentan atendiendo los ejes de la misma, sin embargo en esta ocasión se hace su presentación por el lado de los enfoques. Esto porque el “que” de la política está suficientemente discutido, pero el “como” siempre se ha quedado corto en las diferentes propuestas que al respecto de desarrollo rural se han realizado.

Este ejercicio, entonces agrega valor a los esfuerzos anteriores y privilegia el análisis de los enfoques sugeridos por las distintas mesas de negociación. A saber: Equidad, Territorialidad, Articulación Urbano-Rural, Multisectorialidad y Seguridad Alimentaria.

### 1 El enfoque de Equidad (Género, Etnia y Cultural)

El desarrollo rural, bajo este enfoque debe garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, económica, étnica, étnica y de género; eliminando la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural; superar las relaciones patriarcales y de poder que mantienen a los grupos vulnerables en una situación de exclusión y marginación, garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos.

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

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

#### 1.1 “Libre participación en la organización Económico Productivo”

La participación libre en la organización económico productiva puede ir incrementándose entre la población rural si se superan los obstáculos que impiden esa participación. Esos obstáculos están relacionados con las inequidades **en el acceso a activos productivos, infraestructura, educación, capacitación, asistencia técnica, crédito y alternativas de producción**, que en lo rural producen la exclusión de grandes segmentos de la población, ya sea por su condición étnica, de género y/o étnica.

Un dato revelador es la situación de la mujer rural que es la más crítica en la estructura de desigualdades del país. Estas mujeres forman el grupo humano con más bajo ingreso respecto a la media nacional. Las causas identificables de esta desigualdad son la tríada compuesta por su ubicación espacial- área rural- , sexo – femenino- y etnia – indígena-.

En general la exclusión de las mujeres se debe a la relación de dominio entre géneros. En la organización económica, por ejemplo, los hombres no solo influyen excluyéndolas de agrupaciones de índole productiva sino también de las decisiones sobre el uso de sus propios activos. A pesar de que las mujeres indígenas realizan muchas de las tareas agrícolas, en el pensamiento la gente no se las considera agricultoras, beneficiarias de programas de capacitación, tecnificación, reforestación y comercialización.

La mujer enfrenta además barreras de tipo institucional debido a que los programas del Estado que promueven desarrollo económico rara vez adecuan programas desde el enfoque de género.

En el sistema financiero se identificó que en el año 2002 solamente 2 de 34 bancos -6%- estaban promoviendo programas de crédito para potenciar la actividad productiva de las mujeres. La falta de acceso al crédito se debe también a que muchas mujeres no cuentan con documentos de identidad personal, no tienen títulos de propiedad que respalden el financiamiento, y no poseen información adecuada sobre el crédito formal y no formal. La desigualdad en el acceso a créditos reduce oportunidades de inversión que serían rentables a la economía en su conjunto ya que, paradójicamente, se les obstaculiza el acceso cuando, según el Banrural, representan una tasa de mora inferior a la de los hombres.

La relación entre acceso a créditos entre hombres y mujeres es de cinco a uno, según datos del año 2000. Las mujeres no indígenas obtienen casi el doble de créditos que las indígenas.

Otro factor que influye en que no se dé una participación libre en la organización económico – productiva de las mujeres es que no existe una política pública, capacitación técnica y formación profesional para unidades económicas de mujeres en pequeña escala. Esta situación se confirma cuando se analiza el número de microempresas del área rural que son propiedad de mujeres. Los propietarios hombres llegan a ser casi cinco veces más que las propietarias mujeres.

La perspectiva de equidad de género en el Estado aún carece de la suficiente voluntad política, asignación de recursos humanos y financieros y de una estructura más amplia para operativizarla y evaluarla.

Desde la perspectiva de la equidad cultural se puede decir que el Estado de Guatemala está rezagado en posibilitar la igualdad para participar en la organización económico productiva por las razones estructurales e históricas que siguen sin atenderse y han producido la concentración de pobreza y pobreza extrema de los indígenas – habitantes mayoritarios del ámbito rural-.

Los guatemaltecos que pertenecen a grupos étnicos en el área rural desarrollan mayoritariamente agricultura de infra subsistencia y subsistencia en tierras con poca vocación agrícola. La producción la orientan al autoconsumo, y si hay excedentes al comercio interno. Los habitantes indígenas del área rural son los que menos oportunidades tienen para educarse. Además tienen menos acceso a los activos productivos – crédito, tierra, tecnología- . Por otro lado no es equitativa la dotación por parte del Estado de infraestructura básica que posibilite el desarrollo económico. En los territorios de mayor concentración del pueblo maya es donde existe menor concentración de carreteras, menor disponibilidad de servicios de electricidad, telecomunicaciones, financieros y de desarrollo empresarial con pertinencia cultural.

La oportunidad de participar libremente en la organización económico - productiva como en cualquier otro aspecto de la vida nacional es también restringida por la condición etaria del ciudadano. Guatemala es uno de los países con el índice de trabajo infantil más alto. Entre la población de niños y niñas indígenas un 56% trabajan en comparación al 44% no indígena. Estos tanto como los jóvenes carecen de estructuras que faciliten su organización y desarrollo como agentes económicos. Los adultos mayores del área rural carecen de oportunidades de inserción laboral por su bajo nivel de preparación y están relegados a actividades agrícolas o domésticas.

Es muy importante señalar las nuevas tendencias que se dan en las ocupaciones económicas y en las percepciones de las niñas y las jóvenes y los jóvenes indígenas. En general la economía indígena de hoy y la juventud indígena en particular se encuentran desprovistas de oportunidades que les permitan mejorar la productividad y la competitividad de los escasos recursos que poseen.

## **1.2 “Movilidad más allá del umbral de la pobreza”**

El reto de lograr la movilidad más allá del umbral de la pobreza tiene que tomar en cuenta que frente a las relaciones desiguales de poder, los pobres son incapaces de influir o de negociar mejores términos para ellos, con comerciantes, financieros, gobiernos y sociedad civil. Esto limita severamente su capacidad para aumentar sus activos y salir de la pobreza. Al depender de otros para su supervivencia, a mujeres y hombres pobres también les resulta frecuentemente imposible evitar ser objeto de violaciones a la dignidad, el respeto y la identidad cultura.

En este sentido el Estado puede incluir a los pobres y otros grupos tradicionalmente excluidos – mujeres, ancianos, jóvenes, niños, indígenas- en el establecimiento de prioridades y la toma de decisiones, que es crucial para asegurar que recursos

públicos limitados aprovechen el conocimiento y las prioridades locales, y para crear compromiso con el cambio.

Debido a que las relaciones de género devienen en desigualdad, subordinación y, por ende, exclusión política y social de las mujeres gracias a un determinado ejercicio del poder, se debe neutralizar la construcción de saberes y formas de relación social basadas en jerarquías y dominio. Se hace necesario inventar otras realidades posibles para desarmar el andamiaje que sustenta la lógica dicotómica hombre / mujer; valor / sin valor; productor / reproductor; activo / pasivo; autónomo / independiente.

La movilidad más allá del umbral de la pobreza sería más viable si se cuenta con las mujeres activando desde sus potencialidades y sin el dominio o exclusión que tradicionalmente las somete. De acuerdo con estudios realizados en distintos contextos, las mujeres gastan una mayor proporción de sus ingresos en el bienestar de los niños y en el hogar; en cambio, los hombres tienden a reservar una parte significativa de sus ingresos para el consumo personal.

El trabajo remunerado constituye la principal fuente de ingreso para los hogares y especialmente de los hogares pobres. En dónde y cómo se insertan las personas en el mercado laboral determina sus condiciones de trabajo y remuneración. Aproximadamente por cada unidad salarial que recibe un indígena, la del ladino es 1.5 veces mayor. Los Mam y Q'eqchí mantienen desventajas durante todo el ciclo de vida.

La diferencia en el ingreso que se constatan en la población indígena y no indígena y entre los hombres y las mujeres, no puede ser explicada solamente por diferencias productivas, atributos personales y capacidades adquiridas. Al parecer, existe además un factor extraeconómico que deriva en un menor ingreso para los indígenas y con mayor fuerza para las mujeres indígenas. Este factor es la discriminación.

La discriminación en el ingreso se da cuando alguna persona con las mismas capacidades productivas y condiciones de trabajo que otra, pero con diferencias en alguna característica personal no relacionada con la generación o motivo del ingreso, recibe un trato diferenciado que reduce, limita o menoscaba el mismo.

El 38% de la población indígena rural subsiste con menos de 1 dólar diario y 26.3% de los no indígenas está en la misma situación. De estos grupos el 40% de la población Q'eqchí viven en condiciones de extrema pobreza. En 2002, el 69 % de niños indígenas menores de cinco años sufrían algún grado de desnutrición crónica.

En cuanto a la carga que representa para las mujeres el trabajo reproductivo no solo obstaculiza su incorporación al mercado laboral, si no que también determina la forma como se insertan en él. Las mujeres tienden a ubicarse como trabajadoras por cuenta propia o familiar no remunerada, a pesar de las desventajas en términos de productividad e ingresos, ya que les facilita combinar el trabajo productivo y reproductivo.

Relacionado con salir del umbral de la pobreza desde las capacidades intelectuales y físicas plenas de los ciudadanos se hace necesario matizar la realidad deficitaria en cuanto al acceso a la prevención, promoción, recuperación y rehabilitación de su salud y en el acceso a la educación formal de las mujeres, pero también de hombres de cualquier edad y etnia en el área rural. Los obstáculos para extender la cobertura de estos servicios tienen su génesis en un Estado débil estructuralmente por la poca capacidad de inversión social, **calidad del gasto público y falta de transparencia.**

La posibilidad de movimientos ascendentes en la escala social – abandono de la situación de pobreza - está relacionada con los ingresos y los niveles educativos. Sin embargo el sistema en conjunto debe tomar en cuenta además, las oportunidades reales de inserción laboral que tiene la población que ha alcanzado un nivel de escolaridad por un lado y por el otro la tasa de fecundidad que afecta el crecimiento de un sector de la población para el cual no se han tenido posibilidades de atención integral por parte del Estado.

Finalmente la evidencia es contundente según PNUD al afirmar que el crecimiento de economías como la del sudeste Asiático – donde la pobreza ha sido eliminada- respondería más a factores como la orientación de las políticas y la calidad de las instituciones. Al parecer, la evidencia indica que mayores niveles de gobernabilidad y mejor calidad de las instituciones están asociadas a tasas más altas de crecimiento económico y de allí a la reducción de la pobreza.

### 1.3 “Empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática”

El empoderamiento ciudadano y el fortalecimiento de la institucionalidad democrática es un proceso que el Estado puede incentivar mediante la integración de las consideraciones pertinentes para lograr la equidad de género, etnia o edad. Este es un terreno para el cual es propicia la aplicación del principio de equidad vertical. Este se refiere a la necesidad de que en situaciones diferentes se merece ser tratado de forma diferente.

Un mecanismo para lograr este cometido es la incorporación de acciones afirmativas en las estrategias de la política de desarrollo rural para lograr el empoderamiento de los excluidos. Asimismo el fortalecimiento institucional desde esta visión pasa por abrir espacios particulares para la relación – interacción - entre los ciudadanos que han sufrido algún tipo de exclusión y las entidades públicas que les prestan algún servicio, garantizan derechos o requieren obligaciones.

En este sentido es importante la evolución reciente del Estado en cuanto ha facilitado la estructuración de figuras para la participación ciudadana a través del sistema de consejos de desarrollo. Sin embargo en este sistema aún existen espacios que potenciar, a través de acciones afirmativas, para lograr la promoción y el acceso a una participación legítima que incluya la voz de los grupos tradicionalmente excluidos por condición étnica, etaria o de género. Las medidas que garanticen la plena participación y representación de los grupos excluidos en los procesos de toma de decisiones de las estructuras formales en el área rural incluyen la superación de obstáculos de índole legal que permitan la inclusión de sus visiones. También la revisión de los sistemas electorales y de los partidos políticos para que promuevan acciones positivas que garanticen la equidad en sus dinámicas internas.

La escasez de programas de formación ciudadana con equidad – de género, edad o etnia- dificulta la promoción del liderazgo y la autonomía individual y colectiva. Asimismo se pueden hacer esfuerzos para promover y garantizar que las organizaciones de excluidos reciban apoyo público y que las organizaciones en general adopten políticas y prácticas no excluyentes y discriminatorias hacia mujeres, grupos étnicos y grupos de niños, jóvenes y ancianos.

Enfocando el análisis en los grupos etarios, principalmente en los jóvenes y adolescentes que son los ciudadanos poco visibles, se puede decir que a ellos les afecta el hecho de la percepción adulto centrista de las políticas, el desarrollo y su abordaje. Esta visión impide en estos grupos etarios el desarrollo de capacidades de organización, participación y empoderamiento de los procesos por el desarrollo. El adulto centrismo es la categoría postmoderna y moderna que designa “en nuestras sociedades una relación asimétrica y tensional de poder entre los adultos y los jóvenes”. En este orden el criterio biológico subordina a los jóvenes por razón de edad. La juventud ha sido invisibilizada en sus capacidades por los enfoques propios de los paradigmas de adolescencia = período de preparación y juventud = problema.

Fomentar la participación protagónica de las y los jóvenes y adolescentes es entender la participación como socialmente efectiva. Esta demanda abandonar el adulto centrismo, tomar en cuenta las distintas situaciones de exclusión, permitir y escuchar abiertamente la voz de las juventudes de los más diversos ámbitos. Expresados en toma de decisiones e iniciativa en las acciones.

Se ha identificado desde la realidad de los jóvenes y adolescentes que la participación puede darse en dos grandes tipos: aparente o efectiva. En la primera solo hay presencia desde la orientación adulto céntrica y no hay participación real.

Esta matización de las posibilidades de la participación desde la juventud se hace necesaria por los síntomas sociales en lo rural. Las consecuencias de una ausencia de una percepción correcta de las y los jóvenes como sujetos de derechos y ciudadanos reales se han expresado a través de múltiples problemas como la delincuencia juvenil – maras en el área rural- deserción escolar, problemas con adicciones y otros más que socavan la posibilidad de un auténtico desarrollo integral desde la acción del ciudadano joven o adolescente del área rural.

#### 1.4 “Acceso equitativo al recurso no solamente como medio de producción”

El acceso al recurso de la tierra tiene al menos para la población indígena rural dos connotaciones trascendentales. La tierra es un bien económico y espiritual para la cultura maya. Históricamente las reformas jurídicas, bajo criterios económicos, condujeron a cambios significativos en los espacios rurales. La promulgación de leyes que facilitaban el acceso en propiedad de todas aquellas tierras que fueran consideradas ociosas, baldías o incultas, afectó a las comunidades indígenas y campesinas.

Cuando las asimetrías en el acceso a la tierra tienen que ver con diferencias que van más allá de lo socioeconómico, se puede hablar, junto a la desigualdad, de exclusión, en donde hay grupos sociales con distintos grados de inclusión en dicha dinámica.

La realidad del área rural es de un acceso precario a la tierra y a la calidad de la misma. El 92 % de las fincas entre 1 y 10 manzanas representa sólo el 22 % de la tierra disponible y está concentrada en manos de indígenas en áreas no aptas para cultivos. Estas características del contexto histórico y la evolución del tema agrario son propicias para el constante surgir de problemas y de una persistente situación de problemática agraria. **Esta situación en lo agrario y ante la ausencia de opciones de desarrollo rural integral, persiste una sobre demanda del recurso tierra que exagera la conflictividad rural.**

Si el acceso a la tierra es difícil y de poca calidad para el hombre indígena del área rural, la mujer tiene aún menor posibilidad de acceso. Según la Unidad informática del Fondo de Tierras para el año 2002 las mujeres beneficiadas al ser propietarias de fincas eran solamente el 11 % de las 12,666 familias beneficiadas.

El acceso a la tierra no solo como medio de producción es un elemento imprescindible para fortalecer la identidad **en algunos territorios rurales en el país** y de allí hacer surgir opciones económicas que posibiliten el desarrollo integral de los habitantes **de estos territorios en Guatemala, normalmente identificados con los segmentos de población campesino indígena.**

#### 1.5 “Acceso con responsabilidad social los Recursos Naturales Renovables y Ambientales”

El acceso con responsabilidad social a los Recursos Naturales Renovables y Ambientales tiene relación con los niveles de pobreza que sufre la población rural. Si bien es cierto que la cosmovisión del pueblo maya tiene una filosofía que se basa en el equilibrio con la naturaleza, también es cierto que ante la presión de la pobreza los recursos naturales en muchas comunidades han sido degradados. Este es el caso en varias de las áreas protegidas del sistema guatemalteco de sitios protegidos, en donde ocurren invasiones y presión sobre los recursos boscosos por parte de las comunidades que por falta de oportunidades se ven obligadas a sobre vivir de los cultivos de subsistencia básicamente el maíz en las tierras normalmente inadecuadas para su cultivo, luego de los procedimientos de tumba y quema. Estas prácticas son muy usuales en la zona transversal del norte y en el departamento del Petén. Es en estas zonas del país donde se observan altos índices de deforestación y con ello depredación de la biodiversidad.

Hay múltiples ejemplos de manejo sostenible de los recursos naturales, uno de ellos muy conocido es el manejo de los recursos hídricos en el sistema de parcialidades en los bosques de Totonicapán, donde el manejo y protección de los bosques se da a partir de la protección de las zonas de captación y de las fuentes de agua. Otro ejemplo de este tipo de manejo, se observa en los mantos acuíferos subterráneos, que algunas veces se convierten en motivo de conflictos entre comunidades. Sin embargo la protección y administración conjunta de estas fuentes vitales ha hecho que en la mancomunidad de cinco alcaldías indígenas de Chimaltenango, se lleguen a unir esfuerzos complementarios por la calidad de los servicios que estos acuíferos prestan a las poblaciones vecinas.

Las alternativas para el desarrollo económico que provienen de una cultura de responsabilidad social frente los recursos naturales y su sostenibilidad pueden hacer frente a la instaurada práctica **extractiva** que ha sido heredada por las lógicas de **utilización** de las rentas de estos recursos y que han sido la base para el crecimiento de la economía tradicionalmente en

Guatemala. Estas alternativas de desarrollo económico como el turismo cultural y ecológico son alternativas viables para los grupo de excluidos – mujeres, ancianos, jóvenes, adolescentes y etnias- debido a que posibilitan la incorporación de elementos de interpretación que con creatividad pueden dar origen a usos alternativos y sostenibles de los recursos.

## 1.6 “Reconocimiento de la multiculturalidad para lograr desarrollo intercultural”

La cultura es el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o grupo de la sociedad.

Por tanto existe una cultura diferenciada desde el género, desde el grupo étnico y desde el grupo generacional. En la actualidad las particularidades de estos grupos y la expresión libre de sus culturas se ven sometidas por otras culturas predominantes: patriarcal, ladino céntrica y adulto céntrica respectivamente.

Estas culturas dominantes ejercen una presión de poder en las relaciones desde los hombres, los ladinos y los adultos, subordinando y limitando la expresión y los derechos de la cultura propia de ser mujer, la cultura de un grupo etario distinto al adulto o la cultura de ser de cualquier otra cultura distinta a la ladina.

La cultura patriarcal, la figura superior del hombre respecto a la mujer, refleja una relación jerárquica y de subordinación como lo comprueban los comportamientos sociales que se observan entre la relación de dominancia por parte de los hombres con respecto de las mujeres. Estos comportamientos son incluso considerados como normales en la sociedad guatemalteca. Algunos ejemplos en este sentido son: El trabajo fuera de casa, el trabajo profesional, el continuar estudiando o aprender algún oficio, administrar el presupuesto del hogar, entre otros muchos.

Este mismo patrón de comportamiento, reflejo de una creencia basada en la inferioridad de la mujer, se comprueba en las relaciones laborales donde la mujer gana menos que el hombre por desempeñar el mismo trabajo; en el sistema de representación política nacional donde la mujer es raramente ubicada como figura líder; en el escaso apoyo para el desarrollo económico de la mujer y en muchos otros comportamientos de la vida social.

En cuanto a la desigualdad y exclusión debida a lo étnico, la referencia histórica y la realidad actual permiten percibir con facilidad las relaciones de dominio que los ladinos o no indígenas ejercen sobre éstos y sobre los grupos de afro descendientes. Estas relaciones han configurado la desproporcionada inequidad que nos hace ser uno de los países con más desigualdades del mundo.

El racismo es la base de una *discriminación*, de un comportamiento diferenciado según el origen de la persona con la que se está tratando. Por esta razón es comprensible que la población rural, mayoritariamente compuesta por etnias de origen maya, afro-descendientes o xinkas sea la menos educada, la más desnutrida, la menos atendida por servicios públicos, la más desvalorizada y la menos escuchada en las decisiones que afectan a la Nación, en síntesis la más discriminada.

En cuanto a las inequidades producidas por un pensamiento predominantemente centrado en los adultos se puede subrayar la desatención y olvido creciente de la población de adultos mayores y la descomposición de la vida de grupos de jóvenes y adolescentes que encuentran en las maras el sentido de pertenencia que la sociedad no le ofrece. Agravados estos comportamientos de exclusión hacia grupos etarios por la marcada situación de pobreza y pobreza extrema de la sociedad rural.

Sin embargo, hay razones para creer que el Desarrollo Intercultural puede promoverse en el país. Este desarrollo implica la promoción sistemática y gradual desde el Estado, de la Sociedad Civil y el sector privado, de espacios y procesos de interacción positiva que vayan abriendo y generalizando relaciones de confianza, reconocimiento mutuo, intercambio, convivencia, comunicación afectiva, diálogo y debate, aprendizaje, regulación pacífica del conflicto y cooperación entre actores culturalmente diferentes en el contexto de un Estado democrático y una sola Nación Pluricultural, Multilingüe y Multiétnica. Vivir la interculturalidad da paso al desarrollo de la libertad cultural entendida como el derecho a elegir la propia identidad, a escoger quién es uno y vivir conforme a ello, sin que por esto se pierda el respeto de los demás o verse excluido de otras alternativas.

Para lograr que el ciudadano rural se proyecte en auténticos espacios y procesos de interacción positiva se le debe estimular sobre la conveniencia de abandonar los paradigmas y estereotipos que condicionan el comportamiento de exclusión e inequidad. Cuestionar su sistema de creencias contrastándolo desde el principio de igualdad en dignidad humana y desarrollar la conciencia sobre el necesario cambio de actitud, creencia y comportamiento es uno de los mayores retos de la sociedad guatemalteca de principios del siglo XXI.

## **2 El enfoque: "Territorial"**

El proceso de ocupación del territorio nacional y la explotación de sus recursos naturales han estado determinados por las condiciones de carácter político, social y económico que caracterizan a la sociedad guatemalteca, en particular por el modelo de crecimiento económico adoptado por el país desde la colonia hasta la fecha.

Este tipo de procesos han complicado las relaciones interregionales y más bien han favorecido la consolidación de un patrón de ocupación territorial desordenado que promueve los procesos de concentración y dispersión, y genera, en el territorio nacional, espacios aislados que contribuyen a la desintegración física, económica y social de la sociedad guatemalteca. A esto hay que agregar una alta concentración de actividades económicas y de servicios públicos y privados en la ciudad capital, que limita las posibilidades de desarrollo en ciudades secundarias y especialmente a las áreas rurales del país.

Esta concentración y centralización de bienes y servicios, y los desequilibrios de carácter territorial señalados anteriormente contribuyen a la marginación de un importante contingente de población que fomenta los fenómenos migratorios, contribuye al crecimiento lento o decrecimiento de otros centros urbanos, incentiva el deterioro de los recursos naturales e incrementa de los índices de pobreza en el país.

En lo institucional provoca una crisis generada por la falta de capacidad de respuesta a esta problemática por parte de las autoridades municipales y del Gobierno central, así como una demanda dispersa y desordenada de servicios públicos. Adicionalmente a esto habrá que agregar una falta de organización, planificación y evaluación de los procesos administrativos, económico – financieros, técnicos y políticos en las diversas instancias gubernamentales, lo cual genera improvisación, toma de decisiones sin sustento técnico y falta de participación social organizada.

Lo anterior también se debe a la ausencia de estrategias, programa y proyectos de planificación territorial que como Estado, promuevan principios de equidad, racionalidad, sostenibilidad y reducción de las desigualdades territoriales con una visión integral que considere las consecuencias a largo plazo de las decisiones presentes.

Como producto de esta situación, los índices de pobreza y desigualdad en la distribución del ingreso, se ven agravados por la falta de acceso a los servicios mínimos básicos de agua y saneamiento, salud, educación y condiciones laborales dignas, en consecuencia, la mayoría de la población guatemalteca vive en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional, lo cual se refleja en los índices de mortalidad materno infantil y de desnutrición más altos de América Central. A esto hay que añadir factores como la situación de pobreza en la que se encuentra la mayor parte de la población y la posición geográfica del país, lo que como producto final se manifiesta en los altos niveles de vulnerabilidad en los que se encuentra la población guatemalteca frente a factores coyunturales de orden económico y natural.

Las políticas públicas nacionales, sean éstas de carácter sectorial o institucional, asumen que el bienestar de la población depende de la plenitud con que se aprovechan las potencialidades de cada territorio, dentro del que se encuentra un conjunto de activos tangibles, como el capital humano, los recursos naturales, las edificaciones, la infraestructura y el equipamiento; y por los denominados activos intangibles, como instituciones, formas de gobierno y mecanismos para la toma de decisiones. A estos activos tangibles e intangibles, ubicados en determinado espacio, se les llama capital territorial, que se equipara con los otros factores tradicionales de la producción, trabajo y capital.

Es innegable que la organización espacial de nuestra sociedad es el resultado histórico de tendencias sociales, del desarrollo tecnológico, del comportamiento de las fuerzas del mercado y de las intervenciones de los gobiernos a través de su acción sectorial, interacción de factores que, en la mayoría de los casos, ha resultado incongruente con la formulación e implementación de políticas públicas, especialmente aquellas que promueven el desarrollo rural. Derivado de esta situación se da la necesidad de integrar, bajo un enfoque sistémico, todas estas contradicciones dentro de un esquema

descentralizado y participativo de planificación de las intervenciones territoriales. La idea principal de este proceso consiste en incorporar aspectos y criterios territoriales al proceso de planificación participativa del desarrollo rural y así, orientar la evolución y dinámica espacial de las economías y de las sociedades locales y sus relaciones, para coadyuvar al establecimiento de nuevas relaciones funcionales entre regiones, pueblos y ciudades, así como entre los espacios urbano y rural, con la ventaja de establecer una visión coherente de largo plazo que guiará la intervención pública y privada en el proceso de desarrollo local, regional y nacional.

En síntesis, lo que se busca es impulsar el desarrollo económico y social nacional, mediante la activación de las potencialidades de cada región, departamento y municipio, reducir las desigualdades entre áreas y territorios, a efecto de incrementar su nivel de competitividad y fortalecer la gobernabilidad con la participación organizada de la población.

## **2.1 Dinamismo económico territorial basado en la infraestructura y recursos locales**

Abordar el tema del desarrollo rural con una perspectiva de carácter territorial que favorezca el dinamismo económico de los territorios basados en la infraestructura y recursos locales requiere de una atención focalizada en la identificación de "qué es lo que está sucediendo en cada uno de esos territorios", y ese punto pasa necesariamente por conocer que es lo que sucede con la economía rural y principalmente con las micro, pequeñas y medianas empresas ubicadas en cada uno de estos territorios. En términos generales se intuye la presencia de un alto porcentaje de ellas en las áreas rurales, aunque las mismas a la fecha operan en la informalidad, derivándose de esa situación una serie de efectos secundarios que imposibilitan su consolidación y desarrollo. Una aplicación de las políticas públicas en cada uno de los territorios va a optimizar las inversiones que se hagan en aspectos orientados a promover mejores niveles de competitividad de las mipymes, especialmente en lo que se refiere mejorar sus niveles de productividad y sobre todo competitividad, para que de esa manera puedan actuar en igualdad de condiciones y aprovechar las múltiples oportunidades que el mercado les ofrece.

Es importante también considerar que en cada uno de los territorios se han desarrollado sistemas financieros que giran en torno a las actividades productivas y a otras actividades que no están directamente relacionadas a la producción, sino que tienen que ver con los requerimientos que genera un asentamiento humano como son: una administración pública, alimentación, vivienda, educación, transporte, salud, empleo y esparcimiento, entre otros. Una buena parte de las críticas que se hacen al sistema financiero nacional especialmente en los territorios rurales se basan en que los servicios del mismo son insuficientes y el acceso de los productores y los empresarios rurales a los mismos es limitado, ya que estos tienen poca oportunidad de participar como sujetos de crédito en estos mercados financieros debido a la escasa oferta y demanda de crédito. La oferta es limitada por una combinación de factores en donde sobresalen: una infraestructura institucional poco desarrollada, los pequeños mercados locales que no pueden soportar los altos costos fijos relacionados con las tecnologías bancarias tradicionales, y las limitaciones que impone la normativa jurídica que limita el desarrollo lícito de formas alternativas de acceso al crédito. Por el lado de la demanda la mayoría de los productores rurales ni siquiera solicitan crédito debido a los procedimientos que esto implica o porque el pedir prestado es demasiado riesgoso. Las limitaciones a la demanda de crédito se deben en parte a los tipos de garantías que requieren los préstamos, muchas de ellas ligados a la presentación de documentos legales que acrediten la propiedad de la tierra, una de las principales fuentes de la problemática agraria. Además se señala como otra de las limitantes las altas tasas de interés que enfrentan quienes solicitan los créditos.

Los señalamientos anteriores aplican a las finanzas rurales a nivel nacional, sin embargo un enfoque territorial para el desarrollo rural debería llevarnos a ofrecer procedimientos diferenciados de acceso al crédito dependiendo de las características particulares de cada territorio, lo cual, obviamente va a favorecer que los empresarios rurales se apoyen en este tipo de servicio al momento de requerir de un apoyo económico – financiero.

Por otra parte diversos estudios realizados en el interior del país resaltan el rol catalizador que tiene el desarrollo de infraestructura productiva como agente de cambio en los procesos de desarrollo de espacios geográficos determinados. El análisis diferenciado de los requerimientos en infraestructura productiva a nivel nacional va a hacer visibles esos cuellos de botella que limitan el desarrollo territorial y permitirá planificar intervenciones estratégicas que van a facilitar el desarrollo y consolidación de procesos productivos. La infraestructura productiva no se limita al desarrollo de carreteras, incluye

también el desarrollo de sistemas de electrificación rural, especialmente de alto voltaje, las telecomunicaciones, el acceso a la Internet, puertos de embarque, centros de acopio, centrales de mayoreo, entre otros.

El desarrollo de las mipymes, de los mercados financieros rurales y de las inversiones estratégicas en el desarrollo de infraestructura local van a contribuir con un incremento sustancial en los niveles de competitividad de los territorios rurales. Es un hecho que la rentabilidad de la economía rural está en función de la eficiencia de las actividades que se realizan a través de las empresas rurales, **la movilidad de las economías campesinas**, los procesos económicos en cadena, y la economía ampliada. La competitividad del territorio se mide por un lado en función de la competitividad privada que tiene que ver con el desarrollo empresarial, cuando su rentabilidad es favorable y genera beneficios tanto en lo individual como en lo colectivo, y por el otro, en función de la competitividad social, cuando al tener una economía sólida se logra generar una rentabilidad social, creándose un ambiente de paz y estabilidad, al contar con fuentes de empleo y servicios para la población, fortaleciendo así la cohesión social y territorial. Un territorio competitivo económica y socialmente adquiere relevancia en su entorno local y se vuelve atractivo para la inversión.

En este caso el rol del Estado debe orientarse a equilibrar el desarrollo integral del territorio y de la nación, apoyando e incentivando aquellas actividades que generen mayor rentabilidad económica y social. Asimismo es indispensable que la población rural, los gobiernos locales, las instituciones **públicas**, las organizaciones sociales y **las cámaras empresariales** participen en la planeación y en la toma de decisiones, a fin de impulsar acciones que les permitan desarrollar una economía rentable y sustentable para que el territorio sea competitivo en términos económicos y sociales.

## **2.2 Altos retornos sociales de las inversiones locales**

El desarrollo armonioso (económico, social y ambiental) del medio rural debe traducirse no solo en un mayor crecimiento y una mayor generación de riqueza, sino en una mayor cohesión social, como expresión de comunidades y sociedades unidas por la equidad, la solidaridad, la justicia social, la pertenencia y la adscripción. La cohesión social emerge así como un desafío de inclusión e integración de las sociedades rurales a la dinámica de la sociedad nacional, para así hacer a un lado el esquema de una sociedad guatemalteca desintegrada, social y territorialmente. Para ello es indispensable encontrar las condiciones estructurales que nos permitan construir una sociedad eficiente, productiva y competitiva, y para ello es de vital importancia invertir el círculo vicioso de exclusión, pobreza e ineficiencia económica, y transformarlo en uno de inclusión, prosperidad y competitividad. Lo anterior implica redoblar esfuerzos por alcanzar la inclusión de los pobladores rurales en donde inclusión significa otorgarle los espacios de debida participación a la población rural. El desarrollo equilibrado de los territorios rurales es, entonces, necesario para garantizar la unidad nacional y la preservación de una economía y de una Visión de País, especialmente al entrar en contacto con otros espacios nacionales y en un mundo cada vez más integrado. Bajo esta perspectiva se esperaría, entonces, poder viabilizar el enunciado del moviendo estratégico propuesto, es decir, esperar altos retornos sociales en las inversiones que se implementen a nivel local.

Afortunadamente en Guatemala ya se cuenta con los insumos para propiciar esta inclusión, siendo estos los elementos contenidos en los Acuerdos de Paz, pero especialmente los que hacen referencia a los aspectos socioeconómicos y la situación agraria, que indican que la paz firme y duradera debe cimentarse sobre la base de un desarrollo social y económico que sea participativo e incluyente, orientado al bien común, que responda a las necesidades de toda la población, particularmente los guatemaltecos que viven en condiciones de pobreza. Los capítulos sobre Democratización y desarrollo participativo, Situación Agraria y desarrollo rural y Modernización de la gestión pública y política fiscal, detallan las condiciones relacionadas para lograrlo, destacando la justicia social, el crecimiento económico con sostenibilidad, el acceso a la tierra y otros recursos productivos, la participación y concertación social, la participación de la mujer en el desarrollo socioeconómico, el acceso a la educación, capacitación, salud, vivienda, trabajo y seguridad social, como pilares del desarrollo económico y social. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas detalla aspectos relacionados con el desarrollo como son la identidad, la lucha contra la discriminación y los derechos culturales, civiles, políticos y económicos de los pueblos indígenas.

Estos postulados que se encuentran plasmados en los Acuerdos de Paz pueden alcanzarse de una manera mas eficiente siempre y cuando sean implementados desde la perspectiva de que Guatemala no es un país homogéneo, de que existen a todo lo largo y ancho del país diferentes realidades sociales que se han ido estructurando a lo largo de la historia y que cada

una de estas realidades requiere de un abordaje diferenciado, ya que no todos tienen las mismas características y estructuración y que por lo tanto poseen demandas sociales diferentes, las cuales hay que atender de acuerdo a sus propias particularidades.

A lo anterior habrá que agregar que en septiembre del 2000 los gobiernos de los países que conforman las Naciones Unidas acordaron cumplir con una serie de compromisos a los cuales denominaron las Metas del Milenio, una especie de consenso mundial en torno a los niveles que en materia de desarrollo humano habrán de alcanzarse para el año 2015. Estas metas proponen reducciones significativas en los niveles de pobreza y pobreza extrema y una mejora en la calidad de vida de los ciudadanos guatemaltecos mediante intervenciones estratégicas en salud, educación, protección al medio ambiente y equidad en general.

La implementación de una política de desarrollo rural basada en un enfoque de territorios va a facilitar la identificación de aquellas áreas en las que hay que realizar intervenciones estratégicas a fin de lograr impactos significativos en los indicadores nacionales de desarrollo humano. Continuar priorizando intervenciones gubernamentales sin considerar las diferencias sociales, culturales, ambientales, políticas, económico productivas que prevalecen entre los distintos territorios que forman parte del país, va a limitar significativamente el alcance de este compromiso de país.

Buscar altos retornos sociales en las inversiones locales implican tomar en consideración que el enfoque territorial del desarrollo rural promueve que la planificación del desarrollo se formule desde lo local, lo cual debe incluir necesariamente la definición de objetivos propuestos como metas (plan de desarrollo territorial) con parámetros de medición para los avances en lo económico, lo social, lo ambiental y lo político, apoyando lo que integralmente le de mayor impacto al territorio. Es aquí en donde el tema de los servicios públicos es importante para el desarrollo territorial, ya que no hay nadie mejor que los que habitan en el territorio para definir las inversiones que habrán de hacerse en este contexto. Las inversiones en ámbitos temáticos como salud, educación, seguridad, servicios básicos, entre otros, deben ser priorizados desde lo local y es allí en donde el tema de la territorialización del beneficio social que generan estas inversiones se convierte en fundamental para favorecer el desarrollo social y económico de los habitantes del territorio. Una adecuada dotación de servicios públicos en el territorio va a tener un alto impacto en la eficiencia de las actividades que se realizan a través de las empresas rurales, los procesos económicos en cadena y en la economía ampliada.

La búsqueda de cambios significativos en los territorios rurales también pasa por el abordaje serio de las relaciones laborales, y aunque el tema de las relaciones laborales es quizá el menos desarrollado de los ámbitos temáticos asociados al desarrollo rural hay una percepción bastante arraigada de que en la actualidad hay una relación desfavorable de los habitantes de las áreas rurales con el mercado laboral, una buena parte en función de los salarios que se perciben en el área rural, pero que de alguna manera responde a las limitadas capacidades que esta mano de obra presenta. Hay que considerar que un alto porcentaje de los conflictos agrarios que en la actualidad se presentan en las áreas rurales tienen su origen en problemas derivados del incumplimiento en el pago de las prestaciones laborales de los trabajadores. Un análisis basado en las caracterizaciones territoriales va a permitir la diferenciación de los conflictos laborales, y favorecer la comprensión del mismo desde una plataforma mas apegada a la realidad territorial. Los esfuerzos que se impulsen el área rural para combatir la pobreza y la exclusión social han de tomar en consideración el abordaje de las relaciones laborales que se dan en cada uno de los territorios evaluados.

### **2.3 Empoderamiento del nivel local en la toma de decisiones a nivel de los Consejos de Desarrollo hacia las Políticas Públicas.**

Para optimizar el aprovechamiento, en todo su potencial, de la capacidad de desarrollo de los territorios rurales se requieren impulsar estructuras de participación social, así como el desarrollo de capacidades en la población, tanto para la toma de decisiones como para el fortalecimiento de la economía del territorio. En las comunidades rurales existen diversas instituciones que establecen de manera formal o informal las reglas del juego, esto es, el tipo de relaciones que podrán darse entre las personas, los grupos, la sociedad, como pueden ser: la familia, la constitución, los acuerdos internacionales, los organismos públicos o privados entre otros. En este sentido, para el fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición del futuro de su territorio en Guatemala ya se cuenta con una serie de instrumentos jurídicos en donde destacan: la Ley General de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la Ley de Desarrollo Social y un

nuevo Código Municipal que, en su conjunto, abren un abanico de oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana a nivel nacional. La participación social debe lograr que el territorio sea eficiente y atractivo tanto para sus pobladores, como para la inversión, creando una economía integral dentro del territorio que satisfaga sus necesidades y conserve la riqueza del entorno. La Participación social también coadyuva a la construcción de la democracia y la ciudadanía, al fortalecimiento de la cohesión social y territorial, así como a devolver la confianza en las instituciones.

La visión territorial ha sido resultado de los cambios económicos, políticos y sociales en las áreas rurales, que han traído consigo la necesidad de modificar los paradigmas en el medio rural. En este sentido uno de los más importantes lo constituye el económico, dado por la integración de mercados, originando un acortamiento en las distancias y tiempos, mayor demanda de alimentos y materias primas del medio rural, integración entre lo agrícola y lo no agrícola, generándose nuevas necesidades y presiones sobre los espacios rurales. Otro aspecto importante a resaltar es el papel que juega el sector rural en la estabilidad social del país. El medio rural provee de bienestar generalizado, lo cual se refleja en estabilidad social y por lo tanto mayor cohesión social del país. La estabilidad política del medio rural se encuentra estrechamente relacionada con la estabilidad política del país y por si fuera poco la estabilidad ambiental esta directamente relacionada con lo que ocurre en el campo.

## 2.4 Gestión Agraria y Planificación Productiva Territorial

El abordaje del tema agrario desde la perspectiva del enfoque territorial implica el análisis en cada uno de los territorios de las dimensiones de esta situación desde dos grandes contextos, en primer lugar se cita el de las causas, es decir atender el tema desde un análisis que evidencia las razones por las cuales la situación agraria territorial se ha desarrollado como tal en el territorio. El contexto siguiente deberá enfocarse en las consecuencias que pueden generarse en el territorio como producto del desarrollo de no atender las causas. Entre las necesidades más significativas para abordar desde esta perspectiva se señalan: el ordenamiento jurídico agrario, el ordenamiento territorial, el ordenamiento institucional agrario (en el caso de las causas) y temas como acceso, regulación, registro y atención a la conflictividad (en el ámbito de las consecuencias). En todo caso el enfoque territorial tiene el potencial para alcanzar logros significativos en el corto plazo, toda vez que la situación agraria en cada territorio es más homogénea. **Adicionalmente el enfoque territorial permite vincular con mayor propiedad y especificidad el tema eminentemente agrario con el tema productivo. Así por ejemplo será necesario contar con incentivos a la producción agrícola y no agrícola de base agraria tal el caso de la actividad forestal, la agroindustria, el agroturismo y el ecoturismo.**

Por otra parte en el caso de la planificación productiva territorial es necesario señalar que siempre y cuando los sectores agropecuario y forestal sean competitivos, se va a generar mayor eficiencia productiva y por lo tanto mayores utilidades en los procesos, siendo las utilidades las que generalmente se derraman en la sociedad, ya que si existe bienestar social en los territorios rurales éste genera, como resultado, bienestar social en el país. Un adecuado nivel de competitividad diferenciada en cada uno de los territorios va a generar mayores externalidades positivas y por ende, territorios como mayores y mejores inversiones, lo cual a su vez da como resultado una mayor riqueza social.

Es un hecho que por lo general los pequeños productores que en un inicio se van a encontrar en serias desventajas, razón por la cual se hace necesario realizar intervenciones estratégicas en cada territorio para romper con aquellas condicionantes que limitan el desarrollo empresarial **y la movilidad de las economías campesinas**, generando procesos institucionales que transformen la realidad, a fin de que la productividad económica opere a favor de ese proceso de cambio.

Todo proceso de cambio, especialmente en lo referente a la planificación productiva territorial implica necesariamente hacer ajustes en el marco jurídico e institucional responsable de viabilizar esta planificación. Generalmente al hablar de legislación e institucionalidad se hace referencia a reglas de juego y acuerdos establecidos para la existencia de una relación equilibrada entre lo público y lo privado, es decir la relación entre la sociedad civil y la administración de la cosa pública. En la actualidad se están impulsando diferentes procesos de descentralización o regionalización, enfocados a fortalecer la autonomía local. Esto requiere de la transformación de las instituciones a fin de promover que sean ellas, a nivel local, las que incentiven el desarrollo de múltiples acciones en campos como la autonomía, la autogestión, la búsqueda

de una mayor participación social en la toma de decisiones, las cuales deben realizarse conjuntamente con el estado. El temor existente a este respecto gira en torno a tres contextos: a) que tanto están las instituciones gubernamentales proclives a ceder el poder que hasta ahora han detentado; b) que tanto están preparadas las organizaciones locales para afrontar con éxito estas nuevas responsabilidades; y c) será el marco jurídico e institucional vigente el más adecuado para brindar una atención adecuada a estos cambios. En los tres casos es muy probable que las respuestas sean negativas. Sin embargo, se hace necesario alentar estos procesos como la única vía para lograr que la gestión local genere desarrollo rural y que este sea sostenible.

## **2.5 Ordenamiento territorial y gestión ambiental y del riesgo a nivel local.**

En Guatemala el sector rural es un espacio construido alrededor del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, y así se ha configurado un país integrado por territorios diversos, heterogéneos, complejos, con características geográficas particulares y distintas culturas que determinan el tipo de relación que las personas tienen en el aprovechamiento de los recursos, así como formas de organización social que orientan las relaciones entre la población. Dadas estas circunstancias se considera que para alcanzar un pleno desarrollo de los territorios rurales hace falta reconocer que el espacio rural es algo más que la producción agropecuaria y que en él pueden desarrollarse además de servicios relacionados a la producción, servicios turísticos y ambientales, **la industria, manufactura, artesanías Etc.** Lo anterior abre las posibilidades para promover el desarrollo del sector desde la perspectiva de la multifuncionalidad **de lo rural y la multisectorialidad del desarrollo.**

Esta visión integral redefine el objeto de trabajo de la política, partiendo de la concepción del ámbito rural como el espacio construido a partir del uso y aprovechamiento de los recursos naturales, en donde se desarrollan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, de tal suerte que la planificación del desarrollo desde lo local debe incluir la definición de objetivos en lo económico, lo social, lo ambiental y lo político, impulsando acciones en aquellas áreas que, desde una perspectiva integral, le den un mayor impacto al territorio con el menor costo posible de deterioro del patrimonio ambiental.

En la actualidad son estos niveles de deterioro ambiental los que se traducen en desastres naturales que afectan grandemente a la sociedad guatemalteca. Se dice que se producen desastres cuando las comunidades no son capaces de modificar el rumbo de sus acciones para dar una respuesta ágil, flexible y oportuna a los cambios del medio ambiente. Hay un círculo vicioso en todo este proceso: los elementos del ambiente son afectados por las alteraciones que promueve el hombre, a su vez estas alteraciones generan "vulnerabilidad" que afecta a las poblaciones humanas que residen en el territorio alterado. Por lo anterior el concepto de vulnerabilidad es eminentemente social ya que se refiere a las características que le impiden a un determinado sistema humano adaptarse a un cambio del medio ambiente, esta inestabilidad provoca efectos indeseables en las poblaciones a través de inundaciones, deslizamientos, erosión, asolvamientos y otros fenómenos que aumentan la vulnerabilidad en general.

Estas alteraciones no pueden generar más que situaciones negativas ya que paulatinamente, incrementará la vulnerabilidad de la población a los riesgos ambientales y su efecto final es previsible: una profundización de la pobreza. Dado que estos efectos son producto de la acción humana, la solución es factible, pero tendrá que venir a través de una combinación de decisiones políticas basadas en alternativas técnicas y en recursos financieros que estén disponibles para ser invertidos, en todos y en cada uno de los territorios vulnerables a los desastres naturales. Pero por sobre todo lograr una capacidad instalada en lo local para enfrentar este tipo de situaciones.

Un punto importante en este contexto de lo ambiental es el que se refiere al marco jurídico e institucional responsable. Para el año 2000 se habían contabilizado 1,068 normas vigentes con alguna relación con temas ambientales o de recursos naturales. La mayor cantidad de normas están referidas al sistema hídrico, a pesar de que a la fecha, en el país no se cuenta con una Ley de Aguas. Los sistemas menos regulados son el audiovisual y el atmosférico. Con esta gran cantidad de normas, es de esperar que exista un gran número de traslapes jurisdiccionales, que haya duplicidad de competencias, que exista una alta dispersión tanto a nivel de temático como por ausencia de sintonía en el tiempo. La causa principal de esta situación se genera por la falta de un sistema público de gestión ambiental. Sistema que dentro de la política de desarrollo rural debe promoverse.

## 2.6 Lo cultural como criterio fundamental en la definición del territorio.

En el enfoque territorial del desarrollo rural como un modelo para la gestión conjunta del desarrollo rural se hace alusión a la participación amplia de los actores sociales en cada uno de los territorios. Tomando como base el reconocimiento a la diversidad social y cultural que caracteriza a cada territorio y que encuentra expresión en sus actores sociales, este enfoque propugna por: a) fortalecer y desarrollar el capital social y las redes de confianza y solidaridad, b) fortalecer y desarrollar el capital humano y la capacidad de los actores sociales, c) facilitar la construcción de nuevos contratos sociales y culturales que contribuyan a la cohesión social y territorial, d) pasar de un enfoque fragmentado que distingue entre grupos sociales prioritarios (mujeres rurales, jóvenes rurales, grupos étnicos) a un enfoque transversal que incluye a todos los actores sociales (jóvenes agricultores, mujeres empresarias rurales, ancianos indígenas, Etc.).

## 3 El enfoque: “articulación Urbano – Rural”

Este enfoque vincula lo rural y lo urbano con un sentido de continuidad, complementariedad y multifuncionalidad. La distinción entre los espacios urbanos y rurales va más allá de la simple categorización o delimitación basada en el tamaño y cantidad de población en un área definida. Responde a las características socioeconómicas, culturales, poblacionales y formas de organización social. Se caracterizan además por la continuidad de sus ecosistemas naturales, la falta de servicios e infraestructura, y que a la vez se articulan social, económica y políticamente, a partir de las actividades productivas, principalmente agrícolas, lamentablemente de baja competitividad.

Sin embargo, estos espacios proveen gran parte de los bienes y servicios a los espacios urbanos, por lo que deben reconocerse y valorizarse para que se de una relación más equilibrada, lo que permitirá patrones de asignación de recursos más equitativos, mejor distribución de beneficios del desarrollo, y un manejo sostenible y descentralizado de los recursos naturales y ambientales.

### 3.1 La gestión económica en lo urbano favorece la gestión económica en lo rural

Un porcentaje alto de mipymes se encuentra concentrada en las áreas urbanas y específicamente en la ciudad de Guatemala, debido a los escasos o nulos incentivos que se tienen en las áreas rurales. Adicionalmente, de acuerdo a una encuesta realizada recientemente se encuentran rezagadas en el uso de la tecnología de punta en comunicaciones que puede hacer más eficientes todos los procesos. Se considera que en el espacio de convergencia de estas empresas la gestión económica de las mismas en la articulación rural- urbana presente mejores condiciones para mejorar la gestión económica y desarrollar procesos innovativos como el comercio electrónico.

Los aspectos financieros en el área rural, son quizá la barrera más importante que enfrentan las actividades económicas en lo rural, pues estos son limitados y débiles, **especialmente para los segmentos de productores en economías campesinas**. El sistema de garantías tradicional para la otorgar financiamiento es un obstáculo real para tener acceso al financiamiento y democratizar este servicio a nivel nacional y con especial énfasis en lo rural, por lo que se hace necesario contar con leyes apropiadas de micro-finanzas

La infraestructura, por otro lado es limitada en el área rural, especialmente la ligada al acceso, la cual es vital para asegurar el desarrollo en estos territorios, complementario a lo anterior es la de comunicación telefónica y electrónica, el riego, energía y la de comercialización. La demanda de bienes y servicios urbanos y para la exportación debería ser criterio para la priorización de estos servicios en lo rural. Para ello, la competitividad de los distintos territorios rurales basada esta en el dinamismo actual de los mismos deben guiar las inversiones en infraestructura, de tal forma que los resultados sean de rápido impacto en las economías locales.

La eficiencia del recurso humano en lo rural es baja, lo mismo que la aplicación de tecnología y los conocimientos. Esto debido a un tremendo des-balance entre las oportunidades de educación y capacitación entre lo rural y lo urbano. Seguramente, el tema educativo formal es la clave y la salida más sólida para lograr la recuperación del capital humano en las áreas rurales, sin embargo la promoción de programas de capacitación orientados a cubrir las demandas en servicios

que se demanden a partir de las principales actividades económicas que se incentiven en los distintos territorios de acuerdo con su potencial, será de un impacto inmediato en la productividad del trabajo y en los mejores ingresos de la población por la vía de las pequeñas y medianas empresas y por la vía de empleos mejor calificados.

En resumen se puede decir que en cuanto al enfoque de la articulación rural-urbana en la búsqueda de que la gestión económica en lo urbano favorezca la gestión económica en lo rural, el círculo virtuoso a construir tendrá que constituirse en función de: Lograr una demanda efectiva de bienes y servicios que sea valorada y obtenida en forma adecuada y digna desde lo urbano a lo rural mediante encadenamientos comerciales sostenidos en base a la efectividad y la competitividad de la producción local en los diferentes territorios rurales y que los beneficios obtenidos por el incremento de la demanda urbana sean distribuidos equitativamente entre los actores rurales.

### **3.2 Cierre de brechas en los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural**

Los principales indicadores sociales que hacen evidente la enorme brecha entre lo rural y lo urbano se encuentran el lo educativo, la salud, la seguridad alimentaria y nutricional, la vivienda y los servicios básicos en relación con agua potable y saneamiento, electricidad y acceso. Estos se consignan tanto en los Acuerdos de paz como, en las metas del milenio.

Los servicios públicos tienen poca cobertura en el área rural, comparados con los que se cuenta en lo urbano. La inversión del gobierno en fortalecerlos y ampliarlos es limitada. Algunos esfuerzos son desarrollados a través de programas especiales, normalmente con poca continuidad debido a la inestabilidad política, como el Pronade en educación y por los fondos sociales, pero con criterios poco claros y transparentes de priorización. Esto hace necesario repensar los fondos y alinearlos de acuerdo con una política amplia de intervención en lo rural y lograr mayor estabilidad política para que la continuidad y el largo plazo de las acciones de desarrollo tengan el impacto esperado.

Otra brecha importante se encuentra en las relaciones laborales rurales, principalmente en la actividad agrícola. Una buena parte de los conflictos agrarios provienen realmente de conflictos laborales en las fincas. En general estas relaciones laborales son tensas, lo que se ha visto agudizado por efecto de la crisis en los precios del café. Es importante reactivar las economías locales **mediante la inversión, la capacitación y la asistencia técnica**; afín de lograr mejores relaciones laborales donde la productividad y los salarios se correspondan.

En lo social el movimiento estratégico en la articulación rural-urbana está ligada al cierre de las brechas de los indicadores sociales, buscando alcanzar a corto plazo lo establecido en los acuerdos de paz y al mediano plazo las metas del milenio (2015) lo que promoverá un proceso dinámico de movilidad con altos retornos locales de las inversiones sociales. Dentro de las acciones se deben: Focalizar los programas de salud especialmente la de higiene, preventiva y primaria en la población más pobre del país, facilitando el acceso a la consulta y la medicina primaria; enfocar los programas de educación primaria, para el trabajo y la capacitación laboral y de gestión para la micro, pequeña y mediana empresa y vincular los programas de salud y educación a los procesos de mejoramiento de la productividad y fortalecimiento de los sistemas familiares y comunales. Es importante coordinar con el sector privado y la sociedad civil las acciones en los temas sociales para hacer más eficiente y eficaz su impacto.

### **3.3 Ejercicio de la democracia participativa y representativa en un país rural**

La participación ciudadana y cívica es limitada en el área rural, probablemente esto está relacionado con las experiencias políticas del pasado de los conflictos armados y la pobreza estructural. Las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo y el nuevo Código Municipal ofrecen oportunidades para mejorar este aspecto. De allí la importancia de su implementación y puesta en práctica de acuerdo con el espíritu de las mismas.

A pesar de que existen algunas leyes que promueven la participación, a nivel de las instituciones, aún se requiere de que la participación ocurra de manera efectiva, para ello se hace necesario, fortalecer los mecanismos y procedimientos que incentiven la participación.

En lo político institucional el movimiento estratégico esperado es la valorización de la democracia participativa y representativa en el espacio rural, lo que debiera garantizar el ejercicio de la plena ciudadanía por parte de la población rural, para ello es necesario: Fortalecer la infraestructura institucional y las organizaciones del Estado en el nivel regional y local, impulsar las instituciones y la operación eficiente y eficaz de los mecanismos de descentralización y operación de los consejos de desarrollo a todo nivel y organizar y educar a la población para que ejerce responsable y adecuadamente la auditoria social y participe de acciones cívicas en beneficio de las comunidades.

### **3.4 Valorización de la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de lo urbano**

Existen un gran número de conflictos agrarios a lo largo y ancho de todo el país y demandas de los grupos campesinos y de las comunidades relacionadas con acceso, regularización, límites, Etc. Este tipo de problemas desde lo urbano no se perciben en su justa dimensión, porque la actividad agraria se percibe como una necesidad propia de los campesinos, sin ninguna implicación sobre lo urbano y sus habitantes. Lo multifuncional de lo agrario radica en los beneficios que este presta a lo urbano en términos de bienes y servicios que se producen cuando la gestión del campo es bien conducida y en paralelo el daño que esta le proporciona cuando la gestión de lo agrario es la principal causa del deterioro de los recursos naturales y ambientales. Existe un esquema institucional público para tratar de dar respuesta al tema agrario, sin embargo aún no se percibe la problemática con una visión multifuncional, que permita valorar lo agrario en función del beneficio o el daño que su abordaje desde las políticas públicas puedan estar provocando a nivel nacional.

Es por ello que el ordenamiento de la producción agrícola y forestal es la base para abordar la situación agraria del país, hay algunos incentivos para promover las dos actividades, pero aún tienen restricciones de cobertura, eficiencia y eficacia. Las cadenas de integración para agregar valor a los productos y comercializarlos en forma adecuada es incipiente o no existe. Esta es una de las principales razones para que la multifuncionalidad del tema no se haga visible

A pesar de contar con un esquema institucional especializado en la problemática agraria, aún existen vacíos y falta de eficiencia. La acción del catastro, la re-estructuración del Fondo de Tierras puede mejorar la situación, la operación de juzgados con competencia agraria y un Código Agrario serían de utilidad.

Para lograr el movimiento estratégico sobre la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de la articulación rural-urbano, se requiere que se reconozca la potencialidad del agro y se promueva la generación de bienes y servicios provenientes del área rural, mediante el incremento de la producción agrícola, materias primas y alimentos, agregar valor a esos productos mediante el control de calidad, inocuidad de alimentos, transformación, empaque y distribución. También es importante incrementar y diversificar la producción de artesanías para incrementar la oferta de productos provenientes del sector rural. Así como, fomentar la oferta de opciones de recreación en el sector rural. Esto hará más fácil la búsqueda de mecanismos de reducción de la conflictividad agraria que brinde un ambiente adecuado para el desarrollo.

### **3.5 Reconocimiento y pago desde lo urbano por servicios ambientales generados en lo rural**

En general existe un proceso de deterioro generalizado de todos los recursos y de altos índices de contaminación ambiental. No existen esfuerzos suficientes para la generación de energía con recursos renovables. A pesar de existir en el papel un amplio sistemas de áreas protegidas, son muy pocas las que en realidad tienen ese estatus. Sin embargo, la conciencia de la población en las ciudades al respecto, se ha incrementado, lo que podría servir de base para buscar el reconocimiento y pago, del sector urbano al sector rural, por servicios ambientales generados.

Los desastres naturales tienen gran impacto debido a los altos niveles de vulnerabilidad socio-ambiental de la población mayormente rural. Esto debido a condiciones de riesgo naturales dadas por factores biofísicos y climáticos propios del país, pero exacerbada en buena medida por el deterioro de las cuencas hidrográficas por deforestación y sobre-utilización por cultivos limpios en zonas de bosque de protección. Al igual que en el caso anterior, existe un buen nivel de conciencia ciudadana que puede permitir el pago de transferencias directas a los grupos de población más vulnerables, así como la restauración de sitios degradados que reduzcan estos niveles de riesgo de ocurrencia de este tipo de desastres. Las instituciones responsables al igual que muchas instituciones del Estado son débiles y no tienen la suficiente capacidad para

enfrentare al problema de los desastres naturales. Esto hace necesario dotar a las poblaciones vulnerables de capacidades locales de respuesta contra los desastres, privilegiando la prevención de los mismos. En todo caso la mejor estrategia contra la vulnerabilidad socio-ambiental es mejorar los ingresos de las poblaciones en riesgo.

El marco jurídico institucional en lo ambiental es probablemente el más limitado en el entorno institucional público. Se encuentran vacíos y superposiciones importantes. En lo relativo a la promoción, reconocimiento y pago de servicios ambientales probablemente quede todo por hacer, pero es muy importante iniciarlo y asegurarlo. Para ello es necesario formular mecanismos para realizar transferencias de lo urbano a lo rural por la producción y gestión adecuada del agua de calidad, la generación de oxígeno y la producción de energía renovable. Por otro lado es importante, desarrollar planes de ordenamiento territorial para aprovechar el territorio de acuerdo a su potencialidad y a la conservación de los recursos naturales y el ambiente.

### **3.6 Valorización de la cultura de lo rural desde lo urbano y práctica de la interculturalidad**

La riqueza de la cultura rural de los distintos grupos de población de Guatemala es poco conocida en el ámbito urbano y por lo tanto no es valorada ni apreciada en su justa dimensión. Solamente existen algunas experiencias que podrían ser tomadas como piloto para desarrollar un amplio programa que de cohesión a todos los ejes y temas.

En el tema cultural el movimiento estratégico se refiere a la valorización de la cultura rural, para lo cual se hace necesario el conocimiento y reconocimiento de las distintas manifestaciones de la diversidad cultural y del patrimonio existente, esto busca fortalecer la identidad local y la de todos los guatemaltecos. Es importante dar a conocer las manifestaciones culturales de las distintas regiones del país y su relación con el fortalecimiento de la identidad guatemalteca. Para ello se deben fortalecer los rasgos culturales propios de cada región y grupos de población como elementos de identidad, autoestima y vincularlos al desarrollo local sostenible. Finalmente es importante utilizar el patrimonio cultural como atractivo para la promoción de las experiencias vivenciales, en investigación y turismo.

## **4 El enfoque: “La multisectorialidad del desarrollo”**

Una mirada retrospectiva a iniciativas de desarrollo rural evidencia que el abordaje de un enfoque de multisectorialidad en el marco de una propuesta integral de desarrollo rural es un tema nuevo.

La concepción de la multisectorialidad de la economía rural significa visualizar que el desarrollo económico rural no se circunscribe únicamente al desarrollo agropecuario sino contiene también una gran diversidad de actividades económicas no agrícolas cuyo aporte al ingreso y empleo rural tiene cada vez más reconocimiento. Para finales de la década de los noventa, datos provenientes de encuestas de varios países de América Latina indicaban que el 40% del ingreso total de las familias rurales en 9 de 12 países analizados provenía de actividades no agrícolas.

En forma general en el área rural se pueden distinguir dos sectores económicos que presentarán características propias en función de las condiciones territoriales en que existan. El primer sector económico es aquel que basa sus actividades productivas en la relación directa con los recursos naturales. Este sector puede denominarse como primario, o, en forma más general, agrícola, pecuario o forestal.

El otro sector es aquel que produce bienes y presta servicios que implican algún grado de transformación de los productos del sector primario, transacciones comerciales y servicios varios. Dentro de este sector se pueden distinguir diferentes expresiones tales como la manufactura, el comercio, el turismo, los servicios, etc. La magnitud de este sector en términos de la fracción de población económicamente activa que emplea, es considerable.

Estos sectores, en sus distintas modalidades, han sido objeto de interés en iniciativas de desarrollo rural o local. El análisis ha sido sectorial, es decir, sin atender a las interrelaciones entre sectores que pudiesen ocurrir o modificarse como consecuencia de la implementación de acciones y políticas de apoyo a sectores específicos. Los vínculos intersectoriales

pueden estudiarse desde la perspectiva de los insumos que un sector recibe de otro para generar un determinado producto, que a su vez es transferido como insumo para otro proceso productivo a otro sector. También puede analizarse atendiendo al impacto que tiene el crecimiento de un sector en la demanda por los bienes y servicios que otro ofrece.

Otro nivel de análisis en las relaciones intersectoriales es la articulación de los ámbitos urbano y rural en términos de las transferencias de insumos y productos que ocurren entre ellos.

En síntesis, la adopción del enfoque multisectorial dentro de una política de desarrollo rural permite visualizar que los aportes rurales a la economía van más allá de la provisión de productos agrícolas, pecuarios o forestales, y que para alcanzar el desarrollo humano en el área rural se precisa de la identificación de opciones de desarrollo económico incluyente dentro de una gama amplia de alternativas agrícolas y no agrícolas; y de la comprensión de los vínculos intersectoriales que existen. **Es importante indicar que para que la agricultura permita la activación de otros sectores, es necesario que esta se movilice de una agricultura de subsistencia a una excedentaria y/o comercial.**

Es destacable también que el enfoque multisectorial en el desarrollo rural se entrelaza con el enfoque territorial, toda vez que las características particulares de los territorios rurales definen los sectores económicos que tienen potencial de crecimiento. En este sentido, las políticas de apoyo a sectores económicos deben guardar coherencia con el entorno social, ambiental y cultural del espacio geográfico. Esto significa que si las políticas de apoyo sectorial no contienen la dimensión territorial, serán menos efectivas.

#### **4.1 De la producción agrícola a la producción diversificada**

La incorporación del enfoque multisectorial en políticas públicas de desarrollo rural comprende ir más allá del apoyo al sector primario de la economía, y propiciar la diversificación de las actividades económicas rurales vinculando los diferentes sectores económicos que existen en los espacios territoriales, de tal forma que localmente se maximice el valor agregado de los productos. Se debe, pues, inducir el **surgimiento y éxito de organizaciones productivas en el segmento de las economías campesinas, que trasciendan la producción de subsistencia**, así como el desarrollo de micro, pequeñas y medianas empresas (mipymes) salvando los obstáculos que impiden su desempeño óptimo, ya que estas constituyen una de las principales fuentes de empleo en el país. Propiciar el desarrollo de las MIPYMES implica que el empresario rural tenga más acceso a información, servicios de desarrollo empresarial (como asistencia técnica) y servicios de apoyo financiero.

El restringido acceso a servicios financieros para actividades productivas rurales es una de las limitantes más importantes a la competitividad. Un indicador de ello es que la mayor fuente de financiamiento para actividades productivas son los ahorros personales y que los créditos para actividades productivas, como la agricultura, representaron menos de 7.8% de la cartera total de créditos en el 2004.

El fortalecimiento del mercado de finanzas rurales tiene una importancia estratégica ya que atiende simultáneamente metas de crecimiento económico multisectorial y de reducción de pobreza. El crecimiento económico se logra al poner a disposición del empresario rural, los recursos financieros que son necesarios para elevar su productividad. La contribución a la reducción de la pobreza ocurre cuando el empresario rural, quien pertenece a un grupo poblacional de bajos ingresos, puede posicionarse en el mercado y acceder a oportunidades de crecimiento. Cuando las actividades de los pequeños empresarios son rentables, la demanda por servicios financieros aumenta y con ello el mercado de finanzas rurales crece.

Las condiciones para ello son la creación de un ambiente favorable para los negocios, el aumento de la rentabilidad de las actividades productivas, el soporte institucional a las entidades financieras y la diversificación de servicios financieros.

La consecución de altos niveles de competitividad se ve favorecida por la formación y fortalecimiento de conglomerados (Clusters) conformados por pequeñas y medianas empresas alrededor de actividades económicas cuyo fin sea incrementar la productividad y generar economías de escala. El surgimiento y consolidación de conglomerados en torno a actividades económicas facilitará la formación de redes y alianzas estratégicas con actores externos que puedan involucrarse en el mejoramiento de la productividad de los conglomerados. Estos actores han de ser de naturaleza variada, tales como

universidades y centros de investigación, bancos y grupos de inversionistas nacionales y extranjeros, etc. El surgimiento de conglomerados o clusters es también un vehículo a través del cual se puede impulsar la mejor integración de las áreas rurales al crecimiento económico nacional.

#### **4.2 El empleo es una opción digna de los pobladores rurales**

La política de desarrollo rural contiene un compromiso de estado con la reducción de la pobreza asumiendo el objetivo de erradicar la pobreza extrema y el hambre planteados en las Metas del Milenio. Para el año 2000, el 16% de la población del país vivía en condiciones de extrema pobreza y el 56% de la población era pobre. La mayor incidencia de la pobreza en el país se presenta entre la población rural al punto que, para el año 2000, aproximadamente 8 de cada 10 pobres vivían en el área rural.

Desde el punto de vista del enfoque multisectorial, la política de desarrollo rural debe propiciar el crecimiento de sectores económicos que puedan tener impactos directos o indirectos en la generación de empleo y en el incremento de los niveles salariales en las áreas rurales. Es decir, se trata de identificar sectores económicos que tengan un potencial real de crecimiento y de incidir significativamente en el crecimiento de otros sectores económicos. En este sentido, el análisis y cuantificación de las vinculaciones intersectoriales da luces sobre estrategias a seguir en cuanto al impulso que ha de darse a determinados sectores.

Los sectores identificados como sectores con potencial importante de crecimiento son: Forestal, turismo, agricultura e industria. Cada uno de estos tendrá sus diferentes opciones territoriales de acuerdo con la potencialidad de crecimiento y generación de empleo. Estos son los criterios que la política privilegia en términos de los incentivos que se den para el desarrollo de los sectores con mayores posibilidades. En relación al empleo es evidente que incentivar determinadas actividades sectoriales deberá de acompañarse de programas de capacitación en coherencia con estos sectores, afín de que la oferta de empleo empate con la demanda del mismo. Esto asegura la productividad del trabajo y el incremento en los niveles salariales, para que el empleo sea una opción digna para los pobladores rurales.

#### **4.3 Opciones viables de movilidad a otros sectores de la economía de los campesinos y los agricultores**

Las políticas de desarrollo agrario, en Guatemala, han incentivado a los campesinos y agricultores a permanecer en el sector de la agricultura aún en aquellas zonas donde la agricultura no es una opción viable de desarrollo. La política de desarrollo rural, por el contrario debe generar opciones viables a estos grupos de pobladores rurales de movilidad a otros sectores de la economía, como de forma natural ocurre en el campo hoy día. Tal y como se menciona arriba, buena parte de los ingresos familiares provienen de sectores diferentes a la agricultura. Esta política procura entonces no solo continuar con ese proceso de diversificación de ingresos pero además alentarlos e incentivarlos a través de medidas de política que lo hagan una opción real de desarrollo. Para lograrlo es fundamental, que las organizaciones de campesinos y agricultores participen, a través de los mecanismos establecidos en el nivel local, de los planes de desarrollo local y de las medidas de política más convenientes de acuerdo con la realidad socio-económica propia de los distintos territorios. El empoderamiento por parte de estos grupos de este tipo de planificación descentralizada es fundamental para que se generen diferentes opciones de desarrollo fuera de la agricultura como la única opción.

La identificación de los sectores económicos con potencial de crecimiento debe tener coherencia territorial, el fortalecimiento de mecanismos eficientes de participación ciudadana en la elaboración de políticas de desarrollo y de concreción de la coordinación interinstitucional, tiene una importancia estratégica. El mecanismo más inmediato que brinda la legislación nacional es el sistema de Consejos de Desarrollo. Los Consejos de Desarrollo están llamados a ser intermediarios entre las iniciativas locales y las políticas nacionales.

El Sistema de Consejos de Desarrollo considera diferentes niveles que coinciden con los niveles en los cuales surgen y se desarrollan sectores económicos en el área rural. En virtud de ello, su acción en materia de planificación, no sólo de

inversiones públicas sino del conjunto de actividades de desarrollo de una comunidad, municipio, departamento, etc., puede ser determinante para el desarrollo de las economías locales y de la competitividad.

La ley de Consejos de Desarrollo del 2002 brinda un marco legal para el ejercicio democrático del poder ciudadano y el desarrollo de políticas incluyentes y con pertinencia social, cultural y ambiental. La política de desarrollo rural debe, por lo tanto, apuntar a fortalecer el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo en todos sus niveles (nivel comunitario, comunitario de segundo nivel, municipal, departamental, regional y nacional) y a la participación en ellos de todos los sectores de la sociedad.

#### **4.4 De la tierra como un fin a la tierra como un medio de producción**

La importancia relativa de las diferentes ramas de actividad económica se miden normalmente en términos de su contribución al PIB. En Guatemala, la actividad agrícola contribuye con aproximadamente 23% del PIB nacional. Sin embargo, existen evidencias comprobadas de que la modernización y el crecimiento agrícola pueden tener efectos multiplicadores significativos, y de esa forma impactar a otros sectores de la economía. Al considerar el efecto de los multiplicadores de la actividad agrícola, se puede concluir que su importancia en la economía nacional es mayor que su contribución directa al PIB.

De lo anterior se puede concluir que el impulso al desarrollo de una diversificación sectorial en las áreas rurales descansa en buena parte en el ritmo de crecimiento del sector primario de la economía y el efecto de sus multiplicadores económicos. Ello sugiere que en las áreas rurales gran parte de los esfuerzos encaminados a la diversificación de opciones productivas, al aumento del empleo e ingreso y, en general, al desarrollo humano, pasa por la conversión de la tierra en un verdadero medio de producción. Es decir, por la aceleración de los procesos de modernización y de crecimiento agrícola.

Dar el paso entre la concepción de la tierra como un fin hacia su consideración como un medio de producción, implica superar los obstáculos que impiden que la potencialidad agrícola del país se traduzca en mejores condiciones de vida para la población rural ligada directamente a la agricultura y en un impulso real al sector rural no agrícola. La modernización de la agricultura nacional requiere remozamiento y ampliación de la infraestructura vial del país, mecanismos de apoyo financiero, investigación científica y de mercados, servicios de extensión, integración sectorial con la agroindustria y con mercados locales, urbanos e internacionales.

Dentro de la inversión necesaria para modernizar la agricultura, sobresale la inversión en infraestructura vial. En un análisis reciente realizado por el IARNA para la región del Altiplano, se pudo constatar una alta correlación entre el acceso a carreteras asfaltadas y la producción de cultivos agrícolas de valor comercial.

#### **4.5 Ordenamiento del territorio en función de su uso potencial**

Al margen del grado de diversificación que se alcance en la economía rural en un territorio dado, el análisis de las vinculaciones intersectoriales mostrará que el sector ligado a los recursos naturales juega un rol trascendental en la sostenibilidad de los otros sectores. Este punto destaca la importancia del estado del ambiente como condicionante de vinculaciones intersectoriales sostenibles. Es importante, por lo tanto, que el desarrollo de los sectores económicos rurales ocurra bajo criterios de uso de los recursos naturales en atención a su uso sostenible y a su potencial.

Estudios recientes, en base a información geográfica actualizada, muestran que la intensidad de uso de la tierra en el país presenta un serio problema de ordenamiento territorial. Se sabe que cerca del 45% tiene un uso correcto, pero 25% del territorio tiene un uso por encima de su capacidad y que cerca del 27% tiene un uso por debajo de su capacidad (el resto lo conforman los cuerpos de agua y ciudades). Estos datos plantean, por un lado, el reto de reducir el porcentaje de área que está siendo utilizada a una intensidad mayor a la que prescribe su uso potencial. Y por el otro, la necesidad de incentivar

procesos productivos que permitan alcanzar la intensidad de uso adecuada, en aquellas donde esta intensidad sea menor a la esperada.

En ese sentido es importante considerar programas de incentivos que promuevan actividades en coherencia con este planeamiento de ordenamiento territorial, que garantice la sostenibilidad de la producción y la competitividad territorial. Dentro de estos se pueden citar: Pinfor, Pinfruta, Programas de riego, de financiamiento y de asistencia técnica. Por supuesto también es importante considerar la normativa ambiental y el fortalecimiento de ley, principalmente relacionada con la ley forestal y de áreas protegidas.

#### **4.6 El patrimonio cultural al servicio del desarrollo y al fortalecimiento de la identidad**

Guatemala, en tanto nación multicultural, debe fundamentar su desarrollo en el reconocimiento de la diversidad cultural, étnica y lingüística que posee. El patrimonio cultural de la nación está íntimamente ligado al patrimonio natural, y su armónica relación es condicionante del desarrollo humano sostenible. El concepto de desarrollo humano está íntimamente ligado a la libertad cultural, ya que esta no es únicamente importante en la esfera cultural, sino también en los éxitos y fracasos en las esferas social, política y económica.

El enfoque multisectorial en el desarrollo rural debe encaminarse a la diversificación de las actividades productivas en base a la valorización (y no en menoscabo) de los elementos culturales propios de los territorios rurales. De tal forma que actividades económicas como el turismo, los productos dirigidos a los mercados étnicos, la incursión en los mercados con denominación de origen y de especialidad, entre otros pueden fomentarse y contribuir así, tanto al desarrollo económico, como al desarrollo cultural del área rural en Guatemala.

Buena parte de la competitividad de la región en el tema turístico y en el de los mercados de especialidades tiene su base en la combinación de factores culturales, de belleza escénica y de una rica historia ancestral a ser contada en el servicio y en los bienes que se produzcan. Guatemala en ese sentido tiene una gran ventaja comparativa en relación a los países vecinos en cuanto a este tipo de riqueza, sin embargo estos aspectos deben ser complementados con acciones que favorezcan el acceso, la seguridad y la infraestructura en general.

### **5 El enfoque: “Seguridad Alimentaria y Nutricional”**

Los problemas de SAN que tiene Guatemala son de larga data, la persistencia de los mismos son la evidencia del rotundo fracaso de la sociedad Guatemalteca y de sus gobiernos en comprender este fenómeno en toda su complejidad y enfrentarlo de manera eficaz para resolverlo. Esto se debe a que estos problemas no son más que la manifestación de desbalances e inequidades estructurales como la marginación, la pobreza, incoherencia e insuficiencia en la inversión social, todo esto conducente a la falta de oportunidades de desarrollo humano.

Históricamente se ha reaccionado ante la desnutrición y los problemas de SAN con algunas inversiones y acciones, lo que se evidencia en un comportamiento cíclico en el suministro energético *per capita* con bajas y altas, sin embargo se atacan las consecuencias y rara vez las causas. La visión de corto plazo se expresa en una institucionalidad cambiante y poco conexa con mecanismos de fomenten el desarrollo rural como una política de estado. Seguir con los esquemas tradicionales de abordaje de la SAN va a conducir al mismo resultado que se tiene hasta la fecha, una mitigación parcial y temporal de las crisis más agudas pero el fracaso en el mediano y largo plazo.

Por lo tanto este tema debe atendido desde la perspectiva del desarrollo humano con acciones y estrategias múltiples y no únicamente desde la del asistencialismo. El gran reto es entonces atender las familias vulnerables, eliminar la desnutrición pero al mismo tiempo brindar las herramientas y hacer que las inversiones en infraestructura básica, saneamiento, infraestructura productiva, salud y educación que garanticen la temporalidad de este subsidio, la emancipación y el ejercicio pleno de la ciudadanía de nuestras comunidades rurales pobres.

## 5.1 Mejoramiento de Ingresos y acceso a alimentos

El movimiento estratégico se refiere a que la seguridad alimentaria de la población rural no debería basarse exclusivamente en la producción para el auto consumo familiar, sino debería propiciar la mejora del ingreso para comprar alimentos. Esta mejora económica puede venir tanto de una transformación de los sistemas de producción agrícola, cuando sea viable, pasar de unidades de producción de subsistencia a unidades excedentarias y comerciales **en el caso del segmento de los productores en economías campesinas**. En otros casos, cuando las familias no tengan acceso a condiciones productivas mínimas (tierras con vocación agrícola, tamaño suficiente de la finca, nivel de educación adecuado, acceso a financiamiento y tecnología Etc.) la mejora del ingreso debería provenir de un aumento en la oferta de trabajo, tanto en unidades productivas agrícolas excedentarias que empleen mano de obra fuera de la familiar, como de actividades empresariales agrícolas o no agrícolas ubicadas en el área rural que dinamicen la economía local.

Llegar a este cambio es complejo considerando que Guatemala sigue mostrando tasas de pobreza y pobreza extrema muy altas, para el 2002 estas fueron de 56.2 y 15.7 % respectivamente. Los bajos ingresos afectan el acceso a alimentos en suficiente cantidad y calidad. Esta situación varía entre los hogares urbanos y rurales en donde la distribución del ingreso para la adquisición de alimentos es muy diferente y en donde también varía el acceso a alimentos derivados de una producción de autoconsumo.

En efecto el ingreso individual promedio para el año 1998 fue de 610 quetzales mensuales (977 en el área urbana y 368 para la rural). El ingreso familiar promedio fue de 3,223 y 1,518 quetzales en familias urbanas y rurales respectivamente. El gasto promedio en alimentos y bebidas para el mismo año fue del 37.1% del ingreso, 31.6% para el área urbana y 46.9% para el área rural. Si contrastamos estos datos con el precio de la canasta básica para un hogar promedio, es evidente que el gasto familiar dedicado a la alimentación es insuficiente para sufragar el costo de la canasta básica, que es de 1,200 quetzales/mes.

La situación se agrava cuando se toma en cuenta los casos extremos, es decir los individuos extremadamente pobres, que viven con menos de un dólar diario y las pobres que viven con menos de dos dólares diarios. La insuficiencia en el ingreso se ve agravada por una situación de desempleo y subempleo a una tasa de 19.4% para el país y 18.4% para el área rural. En el área rural la situación empeora con las crisis causadas por variaciones estacionales de los mercados (precios del café) o eventos meteorológicos (sequías, temporales, inundaciones, Etc.). Se ha determinado que de los 331 municipios del país 109 tienen una muy alta y alta vulnerabilidad alimentaria. Esta vulnerabilidad se determinó combinando características de situación alimentaria (disponibilidad, acceso y consumo), riesgos ambientales (heladas, sequías e inundaciones) y capacidad de respuesta (carreteras y uso del suelo). Otro estudio sitúa, de acuerdo con mediciones que evidencian retardo en el crecimiento, a 57 municipios como muy vulnerables y a 118 con alta vulnerabilidad.

Por otro lado el desarrollo empresarial local se ve limitado por varios factores, adicionales a las condiciones de pobreza y baja escolaridad de la población rural. El primero el acceso a créditos bancarios para la formación de unidades productivas agrícolas de tipo empresarial es muy limitado para los pequeños productores debido a las condiciones de sus fincas (minifundios), a la falta de certeza jurídica sobre la propiedad, a la poca oferta de crédito bancario para este grupo y a la exigencia de prendas hipotecarias y no aceptación de prendas muebles. La formación de pequeñas y medianas empresas no agrícolas también es limitada. Esta realidad se refleja en el hecho que en el 2003 el 86% de los créditos se concentra en la ciudad capital y únicamente 3% en el altiplano, 3% en la costa y 1% en Petén. Esta deficiencia es parcialmente cubierta por el desarrollo de bancos comunales y cooperativas de crédito.

Por otra parte no existe una base de tecnología para el establecimiento de empresas rurales que sean realmente competitivas en los mercados mundiales. No se desarrolla ni transfiere tecnología productiva con elementos locales que sea económicamente viable, socialmente pertinente y ambientalmente sostenible. No existe un servicio de transferencia de tecnología y asistencia técnica sistemático y orientado con fines de mediano y largo plazo.

Otro obstáculo al desarrollo económico y a la generación de ingresos es una infraestructura vial insuficiente e inadecuada en el área rural. El no tener una carretera o un camino vecinal en buen estado hace inviable cualquier esfuerzo por

establecer unidades productivas rentables (agrícolas o no agrícolas). Únicamente 27% de las vías del altiplano están asfaltadas, 50% en el la costa sur, 55% en el Petén y 71% en el departamento de Guatemala.

De todos los caminos asfaltados en el país, un 28% está en el Altiplano, 22 % en la Costa, 10 % en Petén y 10 % en el Departamento Guatemala. El problema vial se agudiza en las comunidades y municipios con vulnerabilidad alimentaria que sistemáticamente se encuentran en áreas asiladas. La responsabilidad en la construcción y mantenimiento de esta infraestructura es compartida entre el MICIVI, el FIS, el INFOM y las municipalidades. A esto se suma deficiencia en otro tipo de infraestructura básica como la red eléctrica y telecomunicaciones. Finalmente vacíos importantes en infraestructura productiva: centros de acopio, distritos de riego, mini riegos, rastros, instalaciones de manejo post cosecha, instalaciones de lavado y empaque etc.

## **5.2 Educación: Mejores prácticas nutricionales; Salud: Mejor aprovechamiento de los alimentos**

Se tiene que tener en cuenta que la insuficiencia de ingresos además de incidir directamente sobre la adquisición de los alimentos, incide también sobre el aprovechamiento de los mismos. El nivel de ingresos está directamente relacionado con el nivel educativo, la calidad del entorno, el acceso a servicios de salud y la flexibilidad para adaptarse a situaciones adversas. Todos afectan el aprovechamiento biológico de los alimentos y el desarrollo del individuo.

Los bajos niveles educativos son un obstáculo importante para el desarrollo, búsqueda y adopción de mejores prácticas nutricionales. El hecho que las mujeres rurales muestren tasas de escolaridad significativamente menores, implica una complicación adicional ya que ellas toman la mayoría de decisiones acerca de la alimentación de la familia y principalmente de los niños. Existe también una estrecha correlación entre el nivel educativo y la desnutrición infantil. La incidencia de desnutrición es tres veces mayor cuando las madres carecen de educación formal. Al problema de la baja escolaridad se debe agregar las migraciones permanentes de las familias rurales pobres en busca de trabajo que también dificulta la transferencia de mejores prácticas nutricionales.

En cuanto al tema de salud solo el 53% de los hogares rurales tienen conexión de agua individual. El resto se abastecen de chorros compartidos, de distribución por camión, de pozos o de cuerpos de agua superficiales. Únicamente el 15% de los hogares rurales cuentan con drenajes y el 56% con letrina o fosa, el restante 30% no tiene ninguna medida de saneamiento. Aunado a esto, solamente 15 municipios tienen plantas para la potabilización del agua y 6 plantas de tratamiento de aguas servidas en funcionamiento. De los 332 municipios únicamente el 4% dan algún tratamiento al agua de consumo. El 94% de las comunidades rurales consumen agua contaminada, como consecuencia de ello, las enfermedades diarreicas son la segunda causa de morbilidad y mortalidad en el país. Los altos índices de morbilidad son también un obstáculo para el aprovechamiento adecuado de los alimentos.

De lo anterior se desprende que, lograr mejores prácticas nutricionales y mejor aprovechamiento de los alimentos esta directamente relacionado a mejorar los servicios de educación y salud en la población rural y principalmente en aquellas zonas más vulnerables en relación con la seguridad alimentaria y nutricional.

## **5.3 Exigir el cumplimiento de los derechos y reconocimiento de las obligaciones en materia de SAN**

La disponibilidad y acceso a alimentos suficientes en calidad y cantidad es un derecho fundamental de los ciudadanos guatemaltecos, garantizados por la constitución política y es responsabilidad del estado. Por lo tanto debería ser una política de estado prioritaria y un tema que se incluya eficiente y efectivamente en cualquier agenda de gobierno. Esta premisa no se cumple desde el punto de vista del acceso, por las condiciones sociales y económicas de gran parte de la población del país. Tampoco se cumplen desde el punto de vista de la disponibilidad vía la producción, lo que pone al país en una situación políticamente vulnerable al depender en gran medida de alimentos importados para suplir la demanda nacional. Los gobiernos han sido, hasta la fecha, incapaces de lidiar con los problemas alimentarios del país que muestra tasas de desnutrición y desabastecimiento similares a las de hace 30 años lo que se refleja en los índices de desnutrición más bajos de Centroamérica.

Los obstáculos al cumplimiento de los derechos y obligaciones en materia de SAN han sido varios. Por una parte un desconocimiento del problema y sus graves consecuencias sociales en la clase política del país y en la sociedad en general. Esto es agravado por la polarización socioeconómica del país, que hace tensas las relaciones y dificulta a los gobiernos la ecuanimidad de sus acciones. Otro problema ha sido la politización de los esfuerzos del estado con fines electorales. No ha existido un ordenamiento institucional bien estructurado y de largo plazo lo que ha provocado acciones dispersas, con poca complementariedad, duplicadas, poco sostenibles y poco contundentes. También ha existido una pobre interlocución entre gobiernos y la cooperación internacional lo que ha provocado una coordinación insuficiente. La falta de tecnología local y los débiles sistemas de transferencia de conocimiento también han contribuido al fracaso del estado en materia de SAN.

El ordenamiento institucional en SAN ha sido muy cambiante en los últimos años. En 1990 se crea el Grupo Focal para la Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinado por SEGEPLAN, que a su vez conforma el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, mismo que sigue en actividad hasta 1999. En 1997 se crea un Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria. En el año 2000 se formula la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Bajo el Gabinete Social de la Presidencia. En febrero del 2002 se crea mediante acuerdo gubernativo el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional, que es disuelto en el 2003 y sus funciones trasladadas al Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA), bajo el Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria. Finalmente a inicios del 2004 se crea la figura de un comisionado presidencial contra el hambre, que coordina el Frente Nacional Contra el Hambre. A pesar que han existido buenas propuestas de ordenamiento institucional, no se ha logrado involucrar y transferir efectivamente a los representantes de la sociedad la responsabilidad de la toma de decisiones en materia de SAN, lo que ha redundado en una institucionalidad débil y de corto plazo.

La institucionalidad vigente, resultante de las gestiones del Frente Contra el Hambre, está definida por el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN. Este sistema está respaldado legalmente por la ley de SAN promulgada en mayo 2005, que define su estructura, sus instancias de toma de decisiones, coordinación y ejecución y por un reglamento aprobado. También existe una política nacional en SAN formulada con la participación de representantes de la sociedad civil. Al nivel de toma de decisiones políticas está la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN, presidida por el vicepresidente y formada por los ministros de agricultura, salud, economía, educación, comunicaciones, ambiente, trabajo y finanzas. Además participan el secretario de la presidencia, la secretaria de obras de sociales de la esposa del presidente, dos representantes del sector empresarial, cinco representantes de la sociedad civil y eventualmente el presidente de la ANAM y el presidente de la comisión de SAN del congreso. Hasta la fecha esta comisión no se ha reunido.

El siguiente nivel es el de coordinación, es la Secretaría de Seguridad Alimentaria, que depende de la presidencia. El secretario de SAN tiene las calidades y la jerarquía de un ministro. La secretaria propondrá el plan de acción, consensuado con la asesoría de entidades técnicas y aprobadas por el CONASAN. Para ello cuenta con un equipo de trabajo con técnicos especializados ubicados en ciudad de Guatemala y una red de comisionados departamentales y municipales, quienes se integrarán al sistema de consejos de desarrollo (COCODES y COMUDES). Los principales instrumentos de ejecución de esta secretaría, mediante los cuales coordinan los esfuerzos de diferentes instituciones que trabajan el tema de SAN son: el programa de reducción de la desnutrición crónica, la estrategia de atención a familias en riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional, el centro de información y coordinación e SAN (CIGSAN). Aunque la SESAN es la principal institución de coordinación siguen vigentes iniciativas de coordinación anteriores como el grupo inter institucional de información en SAN, GIISAN, y la mesa de coordinación en SAN.

Finalmente la ejecución de actividades en materia de seguridad alimentaria y nutricional está a cargo de varias entidades públicas y de cooperación. El MAGA a través del viceministerio de seguridad alimentaria, El departamento de Nutrición y Alimentos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), El ministerio de educación y existen otros actores importantes en materia de SAN como el INCAP en desarrollo de tecnología en investigación y la cooperación internacional que coopera con programas de ayuda alimentaria.

#### 5.4 Disponibilidad de alimentos gracias a la producción excedentaria<sup>8</sup>

En la dieta de los guatemaltecos los granos son la principal fuente de carbohidratos y de proteína. Las tendencias generales en la producción y disponibilidad de maíz muestran una baja tanto en la producción nacional como en la disponibilidad *per capita*, contrarrestada en parte por una fuerte alza de las importaciones, principalmente a las importaciones de maíz amarillo usado para la producción de concentrados animales. Existe también un notorio aumento en la producción, importación y consumo de arroz, de carne y huevos. En el caso del frijol existió una tendencia al alza hasta los 90's y luego una reducción en la disponibilidad total y la disponibilidad *per capita*.

A pesar de la producción doméstica y las importaciones, la disponibilidad de los principales granos suple únicamente parcialmente la demanda. Las tendencias desde 1990 hasta el 2000 reflejan un déficit creciente para el maíz (producto para el cual había tradicionalmente un superávit) y el frijol y un déficit cada vez menor para el trigo y el arroz.

Las voluminosas importaciones de alimentos, principalmente granos y los subsidios a la producción agrícola de los países desarrollados, fuente de estos alimentos, introduce distorsiones de mercado. Esto tiene como consecuencia que las áreas de vocación agrícola en el país se dediquen principalmente a productos de exportación. La producción de granos se da en áreas más densamente pobladas ubicadas en el altiplano, que con frecuencia tienen una vocación forestal y de conservación, produciendo granos básicos con déficit entre la demanda y la oferta. Se evidencia entonces que no existe ningún mecanismo efectivo ni incentivos de ordenamiento territorial que aseguren entre otros beneficios la suficiencia en la producción alimentaria o por lo menos el suministro mínimo de alimentos para los guatemaltecos por esta vía. Este contrasentido es urgente minimizarlo por la vía del aumento en los ingresos por otras vías para que se genere un mercado local de alimentos sustitutos que ahora no se consumen. Sin embargo, se considera que el país bien podría asegurar mínimos necesarios en arroz, maíz blanco, frijol y lácteos, siempre que se produjesen con mejores niveles de tecnología y en los lugares apropiados.

Al tema del suministro debe agregarse el de la calidad. Actualmente existe muy pocos mecanismos que regulen las calidades de los alimentos desde sus aspectos puramente físicos (tamaño, forma, color, grado de humedad, Etc.) y cosméticos y otros más importantes como la inocuidad (presencia de bacterias, residuos de plaguicidas o micotoxinas). No existen tampoco mecanismos para informar al consumidor la calidad del producto que consume y las condiciones en las que fue producido.

#### 5.5 Mejora en la diversidad y en la inocuidad de los alimentos

El área de mayor concentración de la pobreza, densidad poblacional, concentración del minifundio y vulnerabilidad alimentaria coincide con las principales áreas de recarga hídrica, es decir las cabeceras de cuenca situadas mayormente en la parte alta del altiplano occidental. El inadecuado ordenamiento territorial es entonces el primer obstáculo al suministro de agua potable y para riego. El segundo gran obstáculo es la contaminación del agua por mal manejo de aguas servidas y la inexistencia del tratamiento del agua para consumo humano. La contaminación de agua de riego introduce un problema importante en la inocuidad de los alimentos que se producen en Guatemala que afecta a los consumidores locales y se constituye en un problema importante para la exportación de productos agrícolas. Este problema está siendo abordado, para los productos de exportación, por programas de certificación de la inocuidad y de promoción de buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de manufactura (programa PIIPA del MAGA administrado por Agexpront). Estos programas atienden parcialmente a los pequeños productores agrícolas vinculados al mercado de exportación y algunos exportadores grandes, como el caso de mango. Algunas empresas agro-exportadoras como las meloneras, prefieren manejar otros programas de aseguramiento de calidad, como HACCP y EUREPGAP. Estos programas y el programa de manejo seguro de plaguicidas implementado por AGREQUIMA velan también por una disminución de residuos de plaguicidas en productos agrícolas, otra causa de inocuidad en alimentos, sin embargo su alcance es limitado. Tanto el programa PIIPA como el de AGREQUIMA tienen como principal obstáculo un conflicto de intereses: el gremio de exportadores certifica la inocuidad de

---

<sup>8</sup> La disponibilidad de alimentos puede provenir de importaciones de alimentos, que de hecho está ocurriendo, sin embargo el acceso a estos alimentos se da por la vía de los ingresos. Acá se refiere a la disponibilidad in situ de los pobladores vulnerables.

los productos de exportación y el gremio de expendedores de agroquímicos fomenta la reducción de la contaminación y residuos de productos químicos. Otro factor que afecta la calidad de los granos almacenados es la presencia de micotoxinas, este es atendido por programas de post cosecha del MAGA.

Guatemala es un centro de origen y diversificación de muchas especies de importancia agroalimentaria como aguacate, frijol, cacao, chiles, cucurbitas, sapotáceas y muchas cuyo potencial no ha sido caracterizado y mucho menos explotado. Esta diversidad no ha sido aprovechada adecuadamente para el desarrollo rural y la seguridad alimentaria local. La agrobiodiversidad se va erosionando al tiempo que se pierden los ecosistemas naturales y los agro-ecosistemas tradicionales a favor de monocultivos y cultivos de subsistencias en condiciones paupérrimas o de la introducción de especies exóticas que sustituyen las locales, perdiéndose valiosos instrumentos para combatir la desnutrición y la pobreza.

Acá se expresa el vacío del sistema nacional de investigación, desarrollo tecnológico y transferencia de conocimientos. La investigación, aunque se incluye en todos los programas de gobierno, carece del apoyo político y financiero que requiere. El ICTA está sumido en una crisis institucional desde hace más de un decenio y los fondos dedicados a la investigación agrícola a través del FONACYT son insuficientes y ineficientemente administrados.

No existe en la actualidad ningún mecanismo que fomente el desarrollo de la investigación científica en el tema productivo y agroalimentario, entendiéndose con esto el desarrollo de infraestructura, equipamiento, formación a nivel de postgrado, contratación de científicos con salarios adecuados y condiciones estables. La investigación en los centros universitarios es también insuficiente y con frecuencia se concentra en temas coyunturales y análisis de información secundaria y no en la generación de nuevo conocimiento y tecnología.

Como factor agravante la poca tecnología agroalimentaria suele estar desvinculada del sector productivo y de sus necesidades inmediatas y estratégicas, al carecerse de un sistema nacional de extensión tecnológica agropecuaria. Finalmente el recurso humano científico es escaso y no existen incentivos para su formación y desarrollo. La investigación agroalimentaria de interés público sigue teniendo un apoyo insuficiente (algunos esfuerzos de ICTA, INCAP, ONGs y universidades).

A consecuencia de este vacío el país no ha logrado la caracterización biológica y agronómica de sus propios recursos agroalimentarios, la difusión de sistemas agrícolas novedosos, generadores de alimentos de calidad y de ingresos a través del comercio de los mismos y mucho menos la transformación agroindustrial de los mismos para agregarles valor y generar riqueza a nivel local. La priorización en términos políticos y financieros del tema de investigación y transferencia agroalimentaria y agroindustrial es entonces una condición *sine qua non* para el desarrollo rural integral en el país.

## 5.6 Dietas de pertinencia cultural

Los procesos productivos y la diversidad genética agroalimentaria están íntimamente ligados con elementos culturales. Existe una gran riqueza de productos alimentarios, de preparaciones y formas de consumo que no han sido suficientemente estudiados, validados científicamente y difundidos como una medida efectiva para el combate a la hambruna. Algunas de estas especies tienen un potencial para ser producidas en suelos pobres y en comunidades económicamente deprimidas. La falta de investigación y explotación positiva de los conocimientos culturales tradicionales que permitan valorarlos, difundirlos localmente y globalmente no permiten hacer un contrapeso efectivo a las tendencias de la uniformización de los patrones de consumo y a las situaciones de carencia alimentaria en zonas vulnerables. La pobreza y la producción de subsistencia en condiciones inadecuadas, tanto como la producción comercial en monocultivos, y los cambios en patrones de consumo son una amenaza tanto para la agro-biodiversidad como para el acervo cultural vinculado.

Con frecuencia los programas de seguridad alimentaria no hacen un diagnóstico adecuado de los valores culturales ligados a la producción, preparación y consumo de alimentos. No se hace una interpretación adecuada del entorno desde la perspectiva del actor local, con frecuencia se tienen intervenciones puntuales y recomendaciones técnicas sin pertinencia cultural que no tienen el impacto deseado y no encuentran arraigo en la cotidianidad local. Esto conlleva a fracasos, sea por la imposibilidad de la producción in situ (por factores agro-climáticos) o por rechazo cultural. También se pierde un

conocimiento tradicional presente y aceptado culturalmente que puede ser muy valioso para mejorar la nutrición de las familias vulnerables.

La promoción de sistemas productivos ambientalmente sostenibles y económicamente rentables también debería tomar en cuenta la noción de colectividad arraigada en las poblaciones indígenas y los valores de la naturaleza en la cosmovisión maya. Estas consideraciones culturales no tienen que ser abordadas como un obstáculo al desarrollo sino como un activo que se debe valorar y potenciar a favor del desarrollo sostenible.

## VIII OBJETIVOS, METAS Y ESTRATEGIAS

A continuación se presentan los objetivos, metas y estrategias por enfoque de política, lo que responde de manera programática al logro de los “movimientos estratégicos esperados” que se analizaron en la sección anterior.

### 1 Enfoque de equidad de genero, etárea y cultural

El objetivo general del enfoque de equidad es: Garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, económica, étnica, etárea y de género; eliminando la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural; superar las relaciones de poder que mantienen a los grupos vulnerables en una situación de exclusión y marginación, garantizando el respeto a sus derechos y el acceso a oportunidades para todos.

EJE	ENFOQUE DE EQUIDAD DE GÉNERO, ETAREA Y CULTURAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
Económico	1. Incrementar el acceso a activos productivos a grupos organizados y <b>personas individuales</b> del área rural sin importar la condición étnica, etárea o de género.	1.1 Quintuplicar el acceso al crédito de las mujeres del área rural y abrir posibilidades de acceso para jóvenes y ancianos. Duplicar el acceso al crédito de grupos étnicos. 1.2 Incrementar el acceso a la tecnología productiva a las mujeres, jóvenes, ancianos y grupos étnicos.	1,3,4,7
	2. Fomento de la pequeña y mediana economía rural, como nuevo actor económico emergente atendiendo a mujeres y jóvenes.	2.1 Acceso a formación profesional, capacitación y uso de tecnología y habilidades empresariales al 35 % de la PEA rural. 2.2 Incentivar que se duplique el número de microempresas de propiedad femenina.	1,4,6
	3. Ampliar la dotación de infraestructura básica para el desarrollo de la economía rural especialmente en territorios con altas concentraciones <b>de población en pobreza, con énfasis en las poblaciones de indígenas pobres.</b>	3.1 Incremento del 60 % en la inversión para infraestructura vial, electrificación, sistemas de irrigación y telecomunicaciones en la regiones I y III y en zonas con mayor concentración de pobreza de las regiones II y IV.	1,2,7

EJE	ENFOQUE DE EQUIDAD DE GÉNERO, ETAREA Y CULTURAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
	4. Facilitar mecanismos de organización para el desarrollo económico con base en encadenamientos que potencien la participación libre de mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos étnicos	4.1 Existencia de al menos 25 encadenamientos productivos de bienes o servicios relacionados con emprendimientos colectivos de mujeres, jóvenes, adultos mayores y grupos étnicos.	4,5,6,7
	5. Protección y puesta en función social y económica del patrimonio cultural.	5.1 Existencia de apoyos a las microempresas turísticas con base en el patrimonio cultural.	4,5,6,8
<b>Social</b>	1. Erradicar la pobreza y pobreza extrema que sufren con especial intensidad los grupos discriminados por su condición de género, edad y etnia.	1.1 Ejecución de las metas de Guate Solidaria Rural especialmente dirigido a la atención de grupos étnicos, etareos y de mujeres.	1,2,3,6,7
	2. Universalizar la cobertura de los servicios de salud y educación con pertinencia cultural, etárea y de género.	2.1 Implementación de estrategias para superar las barreras geográficas, económicas, legales, administrativas y culturales que disminuyen la cobertura de los servicios de salud y educación. 2.2 Incremento índice de feminidad de estudiantes. 2.3 Expansión de los programas trilingües de educación, <b>incluido el inglés</b> . 2.4 Existencia de un sistema nacional de salud para su proyección desde la pertinencia cultural.	1,4,5,7,8
	3. Respetar los compromisos de los convenios internacionales suscritos por Guatemala respecto a las relaciones laborales.	3.1 Incrementar la cobertura de la seguridad social al 85% en el área rural y sector agrícola, universalizar el cumplimiento de las normas básicas sobre remuneración, y condiciones de trabajo, erradicar la práctica de la remuneración en el campo por debajo de los mínimos legales.	1,4,6,7,8
<b>Político institucional</b>	1. Incrementar la calidad de las instituciones del Estado para mejorar su atención a los grupos étnicos, etareos y de mujeres.	1.1 Incremento de las asignaciones presupuestarias a las instituciones públicas para incrementar la inversión descentralizada. 1.2 Incremento de la inversión en programas para el liderazgo de grupos étnicos, etareos y mujeres. 1.3 Existencia de un sistema de aseguramiento de la calidad institucional para la pertinencia cultural, etarea y de género.	1,5,7

EJE	ENFOQUE DE EQUIDAD DE GÉNERO, ETAREA Y CULTURAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
	2. Asegurar los espacios de participación y desarrollo para los grupos étnicos, etareos y mujeres dentro de la institucionalidad del Estado.	2.1 Existencia de figuras legales e institucionales en apoyo a la participación y desarrollo de los grupos étnicos, etareos y de mujeres en los consejos de desarrollo y las municipalidades.  2.2 Existencia de programas de auditoria social del gasto público con énfasis en la verificación cuotas de inclusión de mujeres, grupos etareos y étnicos.	1,2,4,5,7,8
Agrario	1. Reconocimiento de la propiedad privada en función cultural y del bien común.	1.1 Existencia de un sistema de verificación, de incentivos y des-incentivos para hacer más eficiente el uso productivo del recurso en beneficio de los retornos sociales que se generan.  1.2 Facilitar el acceso a lugares sagrados para la práctica de la espiritualidad maya.	1,3,6
	2. Acceso al recurso como medio de producción sin importar la condición de género, edad o etnia.	2.1 Disminución de la minifundización. 2.2 Disminución de la inseguridad jurídica de la tenencia de la tierra. 2.3 Existen distintas categorías de propiedad agraria que garantizan el desarrollo económico de los sujetos agrarios 2.4 Se han compensado los derechos históricos a la tierra de los pueblos indígenas. 2.5 Se ha redefinido en general el Fondo de Tierras garantizando el acceso a mujeres y jóvenes.	1,3,6
Ambiental	1. Fortalecer los mecanismos para asegurar un uso sostenible de los recursos naturales.	1.1 Existencia de programas de sensibilización y capacitación sobre los mecanismos de conservación del ambiente.  1.2 Existencia de instrumentos para la evaluación de la calidad del ambiente y los recursos naturales para su utilización popular.	6,7  8
	2. Fomentar la filosofía de los grupos étnicos relativa a la relación armoniosa con la naturaleza.	2.1 Existencia de mecanismos para la difusión de prácticas que promuevan la relación armoniosa con la naturaleza y que provengan de las etnias.	8
Cultural	1. Desarrollar un Estado que no discrimine a ningún ciudadano por su condición cultural, étnica, etárea o de género en el área rural de Guatemala.	1.1 Todas las sedes centrales de las instituciones públicas poseen una unidad especial para el tema de equidad de género, etárea y cultural.	1,5,8

EJE	ENFOQUE DE EQUIDAD DE GÉNERO, ETAREA Y CULTURAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
	2. Desarrollar el conocimiento de las ventajas y potencialidades de incluir la visión de los grupos étnicos, etareos y de mujeres en el proceso de Desarrollo Rural Integral.	2.1 Existe un sistema de investigación sobre las características específicas de los grupos de mujeres, edades y culturas.	5,8
	3. Promover canales de comunicación efectiva para el mutuo conocimiento y el mutuo respeto de los grupos étnicos y los pueblos que habitan el área rural.	3.1 Se ha implementado el Plan Nacional de Desarrollo Cultural a largo plazo.  3.2 Se experimenta un incremento en la participación ciudadana debido al ejercicio de la interculturalidad positiva que se verifica en el aumento en el 100 % del asociacionismo a nivel municipal.	1,2,4,5,8

## ESTRATEGIAS

1. Cumplimiento de los convenios internacionales suscritos por Guatemala en materia de equidad de género, etárea y cultural mediante su incorporación en las políticas, leyes, reglamentos, instituciones, programas y proyectos con incidencia en el medio Rural.
2. Fortalecimiento de las autoridades tradicionales en lo local incorporando a la mujer.
3. Fortalecimiento de las capacidades de organización de jóvenes, ancianos, mujeres y grupos étnicos.
4. Gestión del conocimiento de los factores que desaten el desarrollo de las mujeres, niñez, juventud, ancianos y grupos étnicos del área rural.
5. Apoyo a opciones generadoras de riqueza con base en el Desarrollo sostenible del área rural con amplia participación de grupos étnicos, etareos y de mujeres.
6. Desarrollo de procesos para el fortalecimiento de la gobernabilidad local, empoderamiento ciudadano y la auditoría social con énfasis en espacios para mujeres, niños, jóvenes y ancianos.
7. Fomento de la interculturalidad positiva y apoyo a la práctica libre de la espiritualidad maya.
8. Fomento de los elementos de la cosmovisión de los grupos étnicos que favorezcan la recuperación de los ecosistemas, el aprovechamiento sostenible de los recursos y la relación armoniosa con el medio natural.

## 2 Enfoque Territorial

El objetivo general del enfoque es promover que las metas del desarrollo de Guatemala se cumplan armónicamente en todo el territorio nacional, es decir que el desarrollo rural, cubra a la mayoría de la población guatemalteca, basados en el fomento a la equidad, la promoción de oportunidades, la competitividad productiva, el manejo sostenible del ambiente, la estabilidad política y la gobernabilidad democrática. La descentralización del proceso de implementación de la Política de Desarrollo Rural debe implementarse a partir del enfoque territorial.

EJE	ENFOQUE TERRITORIAL DEL DESARROLLO RURAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
<b>Económico</b>	1. Articular las prioridades de inversión territorial con base en las demandas generadas desde lo local. 2. Promover el acceso a activos para la producción a los diferentes sectores productivos a nivel territorial	1.1 Cada territorio cuenta con una agenda de inversiones estratégicas para el desarrollo.	2,3,5,9,10,11,13,15,16
<b>Social</b>	1. Promover canales de comunicación, intercambio e integración entre los distintos actores que tienen presencia en el territorio a fin de catalizar los procesos de cohesión social	1.1 Cada territorio cuenta con sistemas de redes sociales que inciden en el fortalecimiento de los procesos de cohesión social y territorial.	1,2,5,7,8,13,15,16
<b>Político institucional</b>	1 Estimular la organización y la participación social, a través de los Consejos de Desarrollo con el propósito de generar gobernabilidad en los territorios.	1.1 Se consolidan los Consejos de Desarrollo hasta el nivel comunitario 1.2 En cada uno de los territorios se implementan estructuras de organización y participación que contribuyen al desarrollo integral de las comunidades presentes en el territorio.	1,2,11,13,15,16
<b>Agrario</b>	1. Resolver la conflictividad rural de forma descentralizada y local y de forma directa con los actores involucrados en la misma	1.1 Existen mecanismos institucionales locales para la resolución de la conflictividad agraria: RIC, <b>redefinición del Fondo de tierras, Secretaría de asuntos agrarios y Defensoría agraria.</b>	6,7,10,11,14
	2. Promover que los procesos productivos, especialmente los de carácter agrícola, pecuario, forestal, hidrobiológico <b>y turismo</b> se planifiquen e implementen con base en las condiciones y características agrológicas de cada territorio	2.1 Cada territorio incentiva y fomenta el desarrollo de actividades productivas de carácter agrícola, pecuario, forestal, hidrobiológico <b>y turismo</b> de acuerdo al potencial de uso de los recursos con que cuenta. <b>Sabiendo que estas actividades son base para el desarrollo de lo no agrícola.</b>	1,2,3,4,5,6,9
<b>Ambiental</b>	1. Promover la gestión ambiental de forma descentralizada a nivel del territorio	1.1 Cada territorio cuenta con una estrategia de sostenibilidad ambiental la cual es formulada e implementada de manera participativa.	8,12,13,14
	2. Procurar la gestión del riesgo al nivel local por parte de los Municipios y las comunidades	2.1 Los municipios y comunidades con alta vulnerabilidad cuentan con la capacidad local para prevenir y manejar desastres naturales	8,11,12,13
<b>Cultural</b>	1. Recuperar y fortalecer el tejido social para el rescate de todas las formas de organización y de identidad cultural	1.1 Cada territorio desarrolla acciones que promueven el reconocimiento y valoración de la riqueza cultural presente en los mismos	15,16

**Estrategias:**

1. Desarrollo de la pequeña y mediana economía rural, en consonancia con las políticas macroeconómicas, basados en las ventajas comparativas y competitivas de los territorios rurales.
2. Organización y desarrollo de las mipymes y coadyuvar a la consolidación de los encadenamientos productivos y la construcción de clusters, con el propósito de potenciar las características particulares de cada territorio.
3. Investigación y desarrollo tecnológico basados en las potencialidades productivas de cada territorio.
4. Atracción de inversiones extraterritoriales y así poder establecer alianzas estratégicas hacia lo interno y hacia fuera de los territorios rurales.
5. Coordinación institucional a nivel territorial con el propósito de optimizar las inversiones que generan condiciones adecuadas para el desarrollo social de las comunidades rurales.
6. Generación de empleo que impacte significativamente en la oferta de empleos en el territorio.
7. Cumplimiento de las leyes laborales en los territorios rurales, promoviendo la certificación social y ambiental de las empresas.
8. Establecimiento de índices de vulnerabilidad socio-ambiental en los territorios.
9. La inversión pública en función de la demanda generada desde lo local y en base a las particularidades del territorio
10. Acceso a la tierra y a otros activos productivos, promoviendo una implementación diferenciada de acuerdo a las particularidades de cada territorio rural.
11. Desarrollo y promulgación de la legislación y jurisdicción agraria diferenciada de acuerdo con las características territoriales.
12. Cumplimiento de la normativa asociada a la conservación, uso y manejo de los recursos naturales, ambientales y de la biodiversidad (áreas protegidas) para garantizar la sostenibilidad de las actividades económicas en los territorios rurales
13. Sistemas de gestión pública ambiental en cada uno de los territorios, con énfasis en los programas municipales de gestión ambiental.
14. Ordenamiento territorial y ambiental para la gestión integrada y sostenible de los recursos naturales a nivel territorial y nacional.
15. Reconocimiento, reconstrucción y fortalecimiento del tejido social propio de cada territorio.
16. Reconocimiento y protección del patrimonio cultural de las comunidades rurales, especialmente en lo que se refiere a su cosmovisión, prácticas culturales, formas de espiritualidad y lugares sagrados, prácticas agrícolas, medicina tradicional, etc.

### 3 Enfoque de Articulación Rural-Urbana

El objetivo general del enfoque es eliminar los círculos viciosos en la articulación rural-urbana que generan la pobreza, desigualdad y exclusión de la población rural y de los recursos naturales y el ambiente; y construir círculos virtuosos que permitan construir un proceso de desarrollo sostenible para el país.

EJE	ENFOQUE ARTICULACIÓN RURAL-URBANA		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
Económico	1. Incrementar la demanda de productos, bienes y servicios generada en el área rural por parte del medio urbano.	1.1 Sistematizar los procesos y organizar los "clusters" de los productos, bienes y servicios del sector rural producido y ofertado por micro, pequeñas y medianas empresas	1,2,3,4,9
	2. Lograr que los márgenes de beneficio se distribuyan equitativamente en la población rural que participa de los procesos de encadenamiento entre la demanda urbana y la oferta rural.	2.1 Incrementar la demanda y el consumo en el sector urbano, en los principales renglones productivos y potenciales de las áreas urbanas al 2020.	
Social	1. Focalizar la inversión pública y las alianzas públicas con la sociedad civil y el sector privado, para cerrar las brechas de los indicadores sociales entre lo urbano y rural.	1.1 Alcanzar los indicadores sociales establecidos en los acuerdos de Paz y las metas del milenio al año 2020.	5,6,7,8
Político institucional	1. Valorar, incentivar y fortalecer la participación democrática de la población rural en la construcción y gestión de políticas y acciones para el desarrollo rural.	1.1 Lograr al 2020 la organización y participación efectiva del 80 % de las comunidades en los consejos de desarrollo establecidos por la ley respectiva.	2,4,9
Agrario	1. Diversificar los productos, bienes y servicios que genera el área rural además de los productos agrícolas, los que deberán ser apreciados y valorados en el medio urbano.	1.1 Generar conocimiento, aplicar tecnología, abrir espacios de financiamiento, seguro agrícola y gestión en la diversificación de la oferta de bienes, productos y servicios de calidad provenientes del agro. 1.2 Diversificar el ingreso del 75 % de las familias rurales que dependen directamente del sector rural.	1,2,3,11
Ambiental	1. Reconocer, valorar y pagar los servicios ambientales generados en el medio rural por parte del sector urbano.	1.1 El precio de los bienes y servicios ambientales (agua, recreación y paisaje) pagado por el sector urbano es invertido en los procesos de su producción afín de alcanzar su sostenibilidad.	10,12
Cultural	1. Reconocer, valorar y apreciar por parte de toda la población guatemalteca las diferentes culturas que conforman la nación guatemalteca.	1.1 Fortalecer los principales rasgos de la cultura de los diferentes grupos poblacionales del país y vincularlos a la identidad guatemalteca y al desarrollo.	13,14

## Estrategias

1. Lograr una demanda efectiva de bienes y servicios que sea valorada y obtenida en forma adecuada y digna desde lo urbano a lo rural.
2. Ampliar la infraestructura productiva en el área rural por medio de incentivos y facilitación de procesos, especialmente la de comunicaciones, centros de acopio, empaque y distribución de productos.
3. Ampliar, fortalecer e integrar la organización y gestión de las **unidades productivas en general y de las** micro, pequeñas y medianas empresas y cuando sea factible construir los "clusters" que favorezcan la productividad y la distribución equitativa de los beneficios entre lo rural y lo urbano.
4. Fortalecer el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural.
5. Ampliar y fortalecer los sistemas de acceso a las finanzas rurales y la capacitación para mejorar la competitividad de la producción.
6. Focalizar los programas de salud especialmente la de higiene, preventiva y primaria en la población más pobre del país, facilitando el acceso a la consulta y la medicina primaria.
7. Focalizar los programas de educación primaria, para el trabajo y la capacitación laboral y de gestión para la micro, pequeña y mediana empresa.
8. Vincular los programas de salud y educación a los procesos de mejoramiento de la productividad y fortalecimiento de los sistemas familiares y comunales.
9. Coordinar con el sector privado y la sociedad civil las acciones en los temas sociales para hacer más eficiente y eficaz su impacto.
10. Fomentar la prestación de servicios desde el área rural que pueden ser consumidos en el área urbana (maquila, montaje de productos, reciclaje, otros).
11. Reducción de la conflictividad agraria para brindar un ambiente adecuado para el desarrollo.
12. Formular mecanismos para realizar transferencias de lo urbano a lo rural por la producción y gestión adecuada de los recursos hídricos y la producción de oxígeno.
13. Dar a conocer las manifestaciones culturales de las distintas regiones del país y su relación con el fortalecimiento de la identidad guatemalteca.
14. Fortalecer los rasgos culturales propios de cada región y grupos de población como elementos de identidad, autoestima y vincularlos al desarrollo local.

## 4 Enfoque de la multisectorialidad

El objetivo general del enfoque es lograr el desarrollo económico a partir de la puesta en valor de los diferentes sectores que de acuerdo con el potencial del territorio tienen ventajas comparativas y competitivas importantes. Es decir lograr la diversificación de las economías locales a partir de los recursos con mayor potencial de crecimiento. Se apuesta a que el desarrollo rural es más que desarrollo agropecuario, aunque esta actividad sigue siendo estratégica para lograr el desarrollo de los territorios rurales.

EJE	ENFOQUE DE LA MULTISECTORIALIDAD		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
<i>Económico</i>	1. Diversificar las economía en el área rural	1.1 Las MIPYMES rurales se desempeñan con altos niveles de competitividad 1.2 Se han logrado encadenamientos entre sectores demandantes y oferentes de insumos y productos <b>agrícolas y no agrícolas</b> del área rural	1,2,4,5,6,9
	2. Favorecer el desarrollo de vínculos intersectoriales dentro de las áreas rurales y con los mercados urbanos	2.1 La participación del sector rural no agrícola en la economía rural es equiparable o mayor a la participación de la producción agrícola, pecuaria o forestal	

EJE	ENFOQUE DE LA MULTISECTORIALIDAD		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
<i>Social</i>	1. Reducir los niveles de pobreza en el área rural, en función de la diversificación de oportunidades productivas	1.1 La tasa de generación de empleo agrícola y no agrícola es mayor a la tasa de crecimiento de la fuerza laboral rural	2,5,8
<i>Político institucional</i>	1. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos en relación a su libre movilidad entre sectores económicos de los y las habitantes del área rural	1.1 Los y las habitantes de la población rural tienen opciones de desempeñarse como productores o como fuerza de trabajo en el sector económico de su elección	3,7
<i>Agrario</i>	1. Acelerar el crecimiento económico y la modernización del sector agrícola, pecuario y forestal	1.1 La tasa de crecimiento del sector agrícola, pecuario y forestal aumenta significativamente y es sostenida en el tiempo	2,6,8,9
	2. Promover la transformación y modernización del sector forestal y de la agroindustria	2.1 Se transfiere valor agregado a gran parte de la producción agrícola, pecuaria y forestal a través de su transformación local.	
<i>Ambiental</i>	1. Utilizar los recursos naturales de acuerdo a su potencial productivo	1.1 Al menos 80% de la tierra se utiliza de acuerdo a su uso potencial	1,7,8
<i>Cultural</i>	1. Impulsar el desarrollo de sectores económicos en coherencia con las expresiones culturales rurales	1.1 El desarrollo económico rural fortalece los valores culturales de las poblaciones rurales 1.2 El turismo con base en los recursos culturales es una actividad con crecimiento sostenido en las áreas rurales	1,7,8

## Estrategias

1. Ordenamiento del territorio en función de las actividades económicas de mayor potencial
2. Promoción de la inversión pública y privada en innovación tecnológica, generación de conocimiento, capacitación técnica, extensión y acceso a información
3. Fortalecimiento del sistema de Consejos de Desarrollo
4. Promoción de la agremiación en torno a actividades económicas
5. Remozamiento y ampliación de la infraestructura vial en el área rural
6. Priorizar la facilitación de servicios de desarrollo empresarial a pequeños empresarios rurales
7. Fortalecimiento de los gobiernos municipales en tanto promotores del ordenamiento territorial de sus municipios
8. Fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada en apoyo al desarrollo rural
9. Desarrollo de los servicios financieros rurales **y acceso al seguro.**

## 5 Enfoque de seguridad alimentaria y nutricional

El objetivo primordial en el tema de SAN es garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala.

EJE	ENFOQUE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
<i>Económico</i>	1 Asegurar el acceso a alimentos mediante la mejora del ingreso en el área rural	1.1 Los niveles de desnutrición de las madres embarazadas, madres lactantes y niños se reduce a la mitad de las cifras actuales 1.2 El 75% de las unidades productivas situadas en áreas de vocación agrícola, de una manzana o más, pasan de ser de subsistencia a ser excedentarias y comerciales mediante la diversificación y tecnificación de su producción (basada en tecnología investigada y apropiada), generando recursos y alimentos suficientes para la familia poseedora	3, 4, 7, 12
<i>Social</i>	1 Establecer los servicios básicos de educación y salud que coadyuven a un mejor aprovechamiento biológico de los alimentos	1.1 La totalidad de la población rural tiene acceso a servicios de salud, por lo menos mínimos, para la prevención de enfermedades comunes 1.2 La totalidad de la población rural, principalmente las mujeres en edad reproductiva, tienen conocimientos mínimos de mejores prácticas alimentarias	2,3,4,5,6,8,9,10,12
	2 Atender de forma sistemática todas las áreas de alta y muy alta vulnerabilidad agroalimentaria	2.1 El 70% de las familias rurales tienen acceso a agua potable entubada 2.2 El 70% de las comunidades rurales tienen sistemas de saneamiento: letrización, tratamiento de aguas servidas, manejo de desechos sólidos	
	3 Atender en forma sistemática y oportuna todas las crisis alimentarias que se presentan en el país	3.1 Los niveles de desnutrición aguda se reducen a 5% en el área rural	1,2,8,10

EJE	ENFOQUE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
<i>Político institucional</i>	1 Desarrollar una institucionalidad eficiente y efectiva, con participación coordinada de diferentes entidades del estado, que promueva la seguridad alimentaria y nutricional, como un beneficio que mejora la calidad de vida y la emancipación de la población rural	1.1 La política de seguridad alimentaria es compartida y ejecutada por todas las entidades del estado involucradas 1.2 Las comunidades vulnerables alimentariamente de los 83 municipios priorizados por la SESAN, se atienden en forma integral (atención alimentaria, salud, saneamiento, inversión productiva) 1.3 La totalidad de las inversiones del estado en seguridad alimentaria se realizan en programas integrales de desarrollo en SAN que incluyen: educación, acceso a alimentos, desarrollo productivo, saneamiento, acceso a agua potable, desarrollo de infraestructura vial y desarrollo de infraestructura productiva	1,2,3,4,5,10,12
	2 Establecer un sistema de monitoreo y alerta alimentaria, en todo el país que genera información oportuna para intervenir en casos de crisis y para prevenirlas	2.1 Un sistema de información agroalimentaria en funcionamiento, con mecanismos para la toma primaria de indicadores de seguridad alimentaria (mediciones antropométricas, evaluación de suministros, estado de producción local) que arroje informes bimensuales y sea el insumo de información para la toma de decisiones de las instituciones vinculadas con el manejo de SAN	
	3 Asegurar la disponibilidad y abastecimiento de alimentos suficientes y de calidad mediante la vía de la producción, el desarrollo de mercados locales (para las áreas que se desarrollan económicamente y en donde aumenta la demanda) y de una importación de alimentos manejada inteligentemente	2.2 La oferta de alimentos producidos localmente aumenta en el abastecimiento a la necesidad per capita de la población guatemalteca. 2.3 La contribución de los alimentos importados al abastecimiento de las necesidades per capita se reduce	
	4 Fomentar las transferencias de alimentos de regiones excedentarias y de vocación agropecuaria hacia las áreas en desarrollo	4.1 La capacidad de producción de alimentos de comunidades en alta y muy alta vulnerabilidad alimentaria aumenta	
<i>Agrario</i>	1 Apoyar el desarrollo de unidades de producción agrícolas de pequeña y mediana escala en el segmento de productores en economías campesinas y permitan la movilidad de sus poseedores	1.1 El 75% de las unidades productivas situadas en áreas de vocación agrícola, de una manzana o más, pasan de ser de subsistencia a ser excedentarias y comerciales mediante la diversificación y tecnificación de su producción (basada en tecnología investigada y apropiada), generando recursos y alimentos suficientes para la familia poseedora	3,5,7,8,12

EJE	ENFOQUE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL		
	OBJETIVOS	METAS	REF. DE LA ESTRATEGIA
	2 Desarrollar y transferir tecnología local y apropiada para la producción y transformación agrícola y de bienes derivados de la agricultura		
	3 Situar al desarrollo de conocimiento a través de la investigación agroalimentaria y agroindustrial como un mecanismo prioritario para el desarrollo rural y económico de Guatemala, dentro de la agenda política del país	3.1 Existe una línea de financiamiento a la investigación en seguridad alimentaria, vinculada a la SESAN y administrada por CONCYT con recursos suficientes. 3.2 Programas de investigación, relevantes y estratégicos, en producción agropecuaria (competitiva y sostenible), ejecutado por equipos multidisciplinarios, financiados simultáneamente y permanentemente en diferentes entidades (universidades, ICTA, INCAP, Etc.), con recursos suficientes para insumos, equipo, personal y logística	2,3,8
	4 Financiar con recursos suficientes, en forma permanente y sistemática investigación básica y aplicada en producción y transformación agropecuaria	4.1 Programas de investigación, relevantes y estratégicos, en transformación agropecuaria y agroindustria (competitiva y sostenible), financiados simultáneamente en diferentes entidades (universidades, ICTA, INCAP, Etc.), con recursos suficientes para insumos, equipo, personal y logística	
<i>Ambiental</i>	1 Fomentar la producción agropecuaria y agroindustrial de manera sostenible y con parámetros aceptables de inocuidad	1.1 Aumenta la capacidad de agricultura bajo riego al doble de la actual bajo condiciones de control de calidad microbiológica del agua de riego 1.2 Los productores excedentarios de alimentos capacitados en manejo racional y seguro de agroquímicos	3,7,12
<i>Cultural</i>	1 Valorar, a través de la investigación y la difusión, costumbres productivas, culinarias de alto valor alimentario y con una aceptación cultural en las áreas de vulnerabilidad alimentaria	1.1 Las familias de las áreas con alta y muy alta vulnerabilidad alimentaria, tienen conocimientos acerca de prácticas productivas, culinarias de alto valor alimentario que involucran los medios a su alcance y cuentan con su aceptación cultural 1.2 Se establecen sistemas familiares no tradicionales de producción de alimentos para el 60% de las familias con vulnerabilidad alimentaria	3,4,9,11

## ESTRATEGIAS

1. Establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
2. Establecimiento del sistema de información, monitoreo, evaluación y alerta de la Seguridad Alimentaria y Nutricional
3. Sistema de investigación y transferencia agroalimentaria y agroindustrial

4. Sensibilización a la sociedad en general y a los tomadores de decisión en la importancia de la SAN y las consecuencia de no atender el tema en el desarrollo del país
5. Concertación y articulación de los actores principales para lograr la reducción de desnutrición y el desarrollo de las comunidades alimentariamente vulnerables
6. Generación de empleo **y promoción del emprendimiento productivo** como medios para mejorar el ingreso y el acceso a alimentos en cantidad y calidad suficientes
7. Promoción de sistemas de producción sostenible como un mecanismo para la generación de ingreso familiar y la producción de alimentos de calidad
8. Priorización de poblaciones y áreas geográficas de alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional para orientar las inversiones e intervenciones de manera integral los problemas de SAN
9. Formación de capital humano a nivel local para atender la SAN desde las comunidades afectadas
10. Respuesta ante emergencias causadas por crisis alimentarias
11. Respeto a la diversidad étnica y cultural vinculada a la producción, preparación y consumo de alimentos
12. Articulación con políticas nacionales de desarrollo para priorizar el tema de SAN como una política de Estado dentro de la estrategia de desarrollo rural

## **IX EL ROL DEL ESTADO Y LOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICA**

Una buena parte del éxito en el cumplimiento y alcance de los objetivos y metas de la Política de Desarrollo Rural se ubicará en la pertinencia y capacidad de los principales actores institucionales de liderar, orientar, coordinar y hacer operativos una serie de instrumentos que en la actualidad existen<sup>9</sup>, pero que se encuentran desintegrados en su aplicación actualmente.

El rol del Estado en la implementación de la política de desarrollo rural es crucial y se ciñe a los preceptos constitucionales y lo prescrito en los acuerdos de Paz: "Es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional" (del Artículo 118 de la Constitución Política de la republica). Así mismo de acuerdo con los artículos constitucionales 119 y 134, es obligación del Estado la descentralización de sus acciones y la propiciación de la misma y de la autonomía de las intervenciones del Estado, a través de algunas de sus instituciones para lograr su efectividad.

"Corresponde al Estado promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los servicios sociales y la justicia social. El Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las inequidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como mediante la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales" (Numerales 14 y 16 del Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria). Más específicamente, en relación al Desarrollo Rural, "Corresponde al Estado un papel fundamental y urgente en este proceso. Como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos" (Numeral 31 del acuerdo citado). De acuerdo con este último planteamiento, un rol del Estado es ser garante de que la resolución de conflictos se enmarque en los parámetros legales vigentes. Este rol es particularmente importante, por ejemplo, en la recuperación por parte del Estado de tierras adquiridas de forma irregular o fraudulenta.

En general, y en el marco de estos acuerdos, dependerá de la acción en específico que se conduzca en materia de DR para que el rol del Estado adquiera características también específicas, como ente promotor, rector, facilitador, regulador, subsidiario y garante como ya se menciono. Así por ejemplo, en lo referente a la aplicación de políticas dirigidas a impulsar

---

<sup>9</sup> Solo para citar un ejemplo en le presupuesto del 2006 aproximadamente Q 10,000 Millones se programaron dentro de las diferentes instituciones públicas que ejecutan estos instrumentos de política.

el desarrollo de la población rural más vulnerable, el Estado jugará un rol promotor, .en tanto que en la implementación de las políticas sociales de servicios públicos actuará como ente rector. En el caso de la atracción de inversiones rurales por parte del sector privado, su rol será eminentemente facilitador. En el caso de la aplicación de algunas leyes específicas, que impliquen la aplicación de normativa, su rol será el de un ente regulador y, cuando se trate de dar participación a organizaciones de la sociedad civil en donde estas presenten ventajas de eficiencia económico administrativas en relación al Estado, su rol podrá ser subsidiario.

Volviendo a la instrumentación de la política, de hecho pueden mencionarse los instrumentos más evidentes, que cuentan con ámbitos y lineamientos de acción que son convergentes con los ejes y enfoques del desarrollo rural planteados en esta política. **Es evidente que estos deben revisarse a la luz de los planteamientos presentados en la política.** Todos los que aparecen subrayados, a continuación, son instrumentos que se sugieren y que en alguna medida han sido considerados, pero que no son vigentes:

### **1 La Política nacional para el desarrollo de las micro, pequeñas y medianas empresas-MIPYMES:**

El objetivo general de la Política es el de mejorar la productividad y competitividad de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas a través del diseño de los lineamientos generales, de los instrumentos y mecanismos que les permitan actuar en igualdad de condiciones, respecto a empresas de mayor tamaño y, de esta forma aprovechar todas las oportunidades que otorga el mercado nacional y la apertura del mercado internacional. En particular se hace énfasis en las leyes de micro finanzas como medio para lograr la incorporación de las mipymes a la dinámica económica actual: Ley de entidades civiles de micro-crédito, ley de sociedades de micro-finanzas, reforma a cooperativas de ahorro y crédito, ley de garantías mobiliarias y ley de sociedades de garantía recíproca. Entre los objetivos indirectos se ubican combatir la pobreza, mejorar la calidad de vida de la población, incrementar la inversión, generar empleo y calidad de trabajo, incrementar el Producto Interno Bruto y ubicar a Guatemala en una senda de crecimiento económico equitativo, solidario y sostenible, fomentar la internacionalización de la economía, reducir la brecha tecnológica y productiva con los países desarrollados.

### **2 El Programa Nacional para la Competitividad-PRONACOM y la Agenda para la Competitividad:**

“El Programa Nacional para la Competitividad –PRONACOM- es un programa definido como “participativo, promotor y facilitador de alianzas interinstitucionales entre los sectores público, productivo y la sociedad civil, para que los esfuerzos y energía institucional se concentre en la consecución de objetivos comunes, delineados en el posicionamiento que presenta la Agenda Nacional de Competitividad.” “El Acuerdo Gubernativo 306-2004 establece como responsabilidades del PRONACOM las siguientes: i. impulsar acciones y políticas que mejoren las condiciones para la inversión productiva en el país, ii. apoyar la conformación de conglomerados productivos y de servicios, identificados como potencialmente competitivos y dar seguimiento para su fortalecimiento y desarrollo, iii) apoyar la formación de Agendas de Desarrollo Local, a nivel municipal o regional, orientadas a fomentar el desarrollo humano y productivo sostenible. Los ejes de la Agenda son: i) sociedad preparada, sana e incluyente, ii) fomento y fortalecimiento institucional, iii) desarrollo de infraestructura productiva y tecnológica, iv) fortalecimiento del aparato productivo y exportador, v) desarrollo económico local, vi) balance y sostenibilidad ambiental. Los seis ejes estratégicos son los factores determinantes de la competitividad en los que Guatemala debe fortalecerse para alcanzar los posicionamientos deseados, lograr un desarrollo sostenible y encaminarse a que los guatemaltecos gocen de una mejor calidad de vida.”

### **3 Plan Nacional de Ordenamiento de actividades económicas estratégicas para el crecimiento económico sostenido de las áreas rurales:**

Este instrumento hay que generarlo de forma participativa y consensuada utilizando los mecanismos de participación formal que plantean las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo y el Código Municipal. Este instrumento es imprescindible para lograr consensuar una visión país, que asegure la orientación de largo plazo en materia de ordenamiento económico y territorial.

#### 4 Políticas y Leyes Relacionadas con el Desarrollo Rural

Ley de consejos de desarrollo urbano y rural, ley general de descentralización, Código municipal, Política y Ley y Política del sistema de seguridad alimentaria y nutricional, Política nacional de la juventud, Código agrario, Tribunales agrarios, Política y ley forestal, Ley de áreas protegidas y Política institucional para el manejo del sistema nacional de áreas protegidas del CONAP, Estrategia nacional de biodiversidad, Ley de protección y mejoramiento del ambiente, Política de ecoturismo y agroturismo,

#### 5 Los Fondos y Programas Sociales:

Que se encuentran orientados a enfrentar la pobreza, incrementar el nivel y calidad de vida de la población, a superar las inequidades y a mejorar los indicadores sociales. El Fondo de Inversión Social-FIS, el Fondo Nacional para la Paz-FONAPAZ, Fondo Guatemalteco de Vivienda-FOGUAVI, Fondo Indígena de Guatemala FODIGUA, Programa Guate Solidaria Rural, Apoyo Económico a la Población Rural Vulnerable, Protección a la niñez y juventud en situación de riesgo, Programa para adultos mayores y grupos étnicos, Fideicomiso para el fortalecimiento de la organización y participación de mujeres, niños y jóvenes; Becas para la niña, Plan nacional de equidad de oportunidades con enfoque de género, etareo y cultural, Clasificador de género, Sistema Integral de Atención en Salud, Salud reproductiva, Ampliación y construcción de infraestructura en Salud.

#### 6 Programas y Estrategias de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

Sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional (SINASAN), sistema de monitoreo y evaluación de SAN y alerta temprana, Sistema de atención a emergencias nutricionales, Plan de reducción de las desnutrición crónica en menores de 3 años, Estrategia de atención a comunidades en riesgo de inseguridad alimentaria por pérdidas de cosechas, Programa de reducción de las desnutrición crónica, programa de fortificación de alimentos, Programa de atención en salud, que incluya componentes de transferencia de prácticas alimentarias adecuadas, Programas de asistencia alimentaria: Desayuno escolar (MINEDUC), Vaso de leche escolar (MAGA), Alimentos por trabajo (MAGA), Creciendo bien (SOCEP), Asistencia en seguridad alimentaria y buenas prácticas alimentarias (MSPAS), Programas de monetización de donaciones de alimentos (USAID), Programas de cooperación alimentaria (FAO, PMA, USAID, UE)

#### 7 Programas, Fideicomisos y Fondos Productivos y de Tecnología:

Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria-FONAGRO, Fideicomiso Programa de Desarrollo Integral en Áreas con Potencial de Riego y Drenaje-Plamar, Programa de incentivos a la fruticultura (PINFRUTA), Fideicomiso Fondo de Inversión Social-Guateinvierte, Fideicomiso del pequeño caficultor, Fideicomiso de apoyo Financiero para el Micro y Pequeños Productores de Café, **Fondo de Tierras-FONTIERRAS redefinido retomando su espíritu original consignado en los Acuerdos de Paz**, Fondo Nacional de Ciencia y tecnología FONACYT, Sistema nacional de ciencia y tecnología, El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola ICTA, La Escuela Nacional Central de Agricultura ENCA, como programa de educación e investigación en Agricultura y Desarrollo Rural, El sistema de Escuelas de Formación Agrícola EFA's y las Escuelas privadas y publicas que se rectoran desde la ENCA, El Instituto Técnico de de Capacitación INTECAP, Programa de Incentivos Forestales PINFOR.

#### 8 Programas, Fideicomisos y Fondos Ambientales:

Programa de Incentivos Forestales PINFOR, Fondo Nacional para la Conservación FONACON, Programa Reverdecer Guatemala y Guate Verde, Programas de agua potable y Saneamiento ambiental.

## 9 Programas, Fideicomisos y Fondos para Infraestructura y Comunicaciones:

Fondo para el desarrollo de la Telefonía FONDETEL, Programa de Mantenimiento vial COVIAL, Programa de Reeducación y ampliación de aeropuertos y puertos nacionales, Programa de Caminos Rurales.

## 10 Programas y Fondos de Fortalecimiento Institucional:

Aporte IVA-paz a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural, Registro de Información Catastral-RIC, Aporte del Gobierno al fomento municipal-INFOM, Aporte del Gobierno al Instituto de Guatemalteco de Turismo -INGUAT, Aportes a la reconstrucción y cuidado de parques y monumentos nacionales, Fortalecimiento al Sistema de Estadísticas, El Instituto de Administración Pública, INAP.

## 11 El Plan Nacional para el Desarrollo Cultural:

Que pretende "lograr que la dimensión cultural esté incorporada a las políticas públicas y se constituya en uno de los ejes del desarrollo" y como objetivo general, "contar con directrices nacionales para el diseño y puesta en marcha de acciones que incorporen la dimensión cultural al desarrollo."

# X INSTITUCIONALIDAD Y CRONOGRAMA

Reconociendo la multisectorialidad y multidimensionalidad del DR, la propuesta de política reconoce que el marco institucional legal vigente es, en términos generales, apropiado. Sin embargo, se reconoce la necesidad de acordar algunas reorientaciones, para que la institucionalidad se convierta en un medio de implementación de la política y no en un fin en sí misma. Se reconoce adicionalmente que en materia institucional se deben tener en cuenta las leyes de reforma y participación social: Ley de Descentralización, de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Código Municipal y de Tributación Municipal, esta última aún en discusión. En el espíritu anterior, deben introducirse arreglos institucionales que garanticen la coordinación interinstitucional y la articulación con otros organismos del Estado y de la sociedad en general. Así mismo, deben constituirse instancias complementarias a la institucionalidad vigente, en términos de seguimiento, evaluación y verificación de logros de la política de desarrollo rural, que se presentan a continuación.

## 1 Las instituciones

El diseño del Estado actual parte del abordaje del desarrollo sectorial, lo que hoy lo hace un Estado poco funcional. Es por ello que se hace necesario iniciar un proceso de reformas institucionales que permitan el abordaje del desarrollo desde una perspectiva más integral. El enfoque territorial y la descentralización son principios que guían estas reformas institucionales.

### 1.1 Planificación

Los Consejos de Desarrollo en sus diferentes niveles de intervención son por mandato legal los responsables de la formulación de las políticas, programas y proyectos. Es de interés de la política de desarrollo rural que los consejos de desarrollo jueguen este rol dentro del esquema de planificación del desarrollo, para ello todas las instituciones del Estado deberán participar de forma activa en el logro del fortalecimiento y consolidación del sistema de consejos de desarrollo.

La **Secretaría general de planificación y programación de la presidencia (Segeplan)** dentro del esquema de aplicación de la política de desarrollo rural juega el rol de Secretaría del Gabinete de Desarrollo rural y es la responsable de la programación coordinada de las acciones por parte de los entes ejecutores de la política dentro del organismo ejecutivo.

La **Comisión Legislativa de Desarrollo Rural** hay que crearla dentro de la estructura organizativa del Congreso de la Republica y tiene un rol de análisis deliberación y dictamen de los diferentes proyectos de ley que en materia de desarrollo rural se propongan al congreso. Es evidente que además de su rol planificador tiene otras atribuciones de acuerdo con las funciones generales de este tipo de comisiones legislativas.

## 1.2 Coordinación y Articulación:

El **Gabinete de Desarrollo Rural** debe ser creado como el mecanismo de coordinación entre los entes ejecutores de la política dentro del organismo ejecutivo. Como es usual en los gabinetes del ejecutivo este es presidido por el Vicepresidente de la republica y el objetivo del mismo gira alrededor de lograr la acción coordinada de las políticas específicas, los programas y los proyectos de los diferentes Ministerios, Secretarías y Fondos de Inversión relacionados con el desarrollo rural. Este lo conforman el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia, quien funge como Secretario, el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Secretario Ejecutivo de la Presidencia, el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministro de Energía y Minas, el Ministro de Trabajo y Previsión Social, el Ministro de Economía, el Ministro de Educación, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, el Director del Fondo Nacional para la Paz; y el presidente del Fondo de Inversión Social.

Los **Consejos de Desarrollo Urbano y Rural** se constituyen en un mecanismo de articulación entre sectores, dependiendo del nivel de los consejos (Nacional, Departamental, Municipal, Comunitario), estos articulan a la sociedad civil, el sector privado y los Gobiernos locales.

La **Secretaría General de Programación y Planificación de la Presidencia (Segeplan)** juega igualmente un rol de articulación con la Cooperación Internacional, que en materia de desarrollo rural tiene una importancia de primera línea por cuanto buena parte del financiamiento de las acciones del desarrollo provienen de las instancias de cooperación multilateral y bilateral.

El **Consejo Verificador del Desarrollo Rural** debe ser creado y además de su rol de fiscalización social, se constituye en un mecanismo de articulación entre los sectores: ejecutivo, legislativo, social, privado y académico.

## 1.3 Ejecución

Los **Ministerios, las secretarías y los fondos de inversión** son los entes del ejecutivo responsables de la ejecución de las acciones de política de desarrollo rural.

Las **Municipalidades** son responsables de conducir acciones descentralizadas de desarrollo rural, que son alentadas desde la política de desarrollo rural.

Las **ONG's y Organizaciones del Sector Privado** conducen algunas acciones de desarrollo que les son pertinentes y que puedan ejecutar con mayor eficiencia que las instituciones públicas, de acuerdo con el principio de subsidiaridad del Estado.

## 1.4 Seguimiento y Evaluación

El **Consejo Verificador del Desarrollo Rural** es el mecanismo de fiscalización social que en base a la información técnica provista por el Observatorio Nacional de Desarrollo Rural, toma las decisiones y amonesta a las autoridades responsables sobre la pertinencia y eficiencia de las acciones tomadas en relación a los principios, los objetivos, las metas, las estrategias y los instrumentos de política.

El **Observatorio Nacional de Desarrollo Rural** es el mecanismo institucional que da el seguimiento y evaluación técnica y que provee los insumos necesarios al Consejo Verificador del Desarrollo rural, para que este ejerza su función de fiscalización social de acuerdo con resultados objetivos de las acciones emprendidas por parte de los entes ejecutores de la política. El observatorio esta conformado por especialistas de alto nivel expertos en cada uno de los ejes y enfoques de política que conforman la estrategia técnica de la política de desarrollo rural.

## 2 Cronograma de las acciones

De manera general se puede resumir que la implementación de los instrumentos de la política de desarrollo rural, se debe dar con una secuencia lógica, donde los primeros en ser implementados deberán ser los de carácter institucional, legal y de políticas porque esto permitirá el arranque coordinado y bien articulado del resto de los instrumentos. Este esquema general se presenta en el siguiente cuadro.

Instrumentos	Corto Plazo ( a 2007)	Mediano Plazo (a 2011)	Largo Plazo (a 2020)
<b>Institucionales</b>	XXXXXXXXXXXX	XXXXXX	
<b>Legales*</b>	XXXXXXXXXXXX	XXXXXX	
<b>Políticas**</b>	XXXXXXXXXXXX	XXXXXX	
<b>Económicos***</b>	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX
<b>Normativos****</b>	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX
<b>Sensibilización*****</b>	XXX	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX

\* Se refieren a leyes específicas requeridas para la promoción del desarrollo rural como lo propone la política.

\*\* Se refiere a políticas específicas relacionadas con el Desarrollo Rural, tal el caso de la política de Mipymes o la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

\*\*\* Se refiere a incentivos normalmente económicos que favorecen acciones de producción que se orientan en la dirección de la política de desarrollo rural. Estos pueden ser transferencias directas, crédito, exoneraciones fiscales, asistencia técnica, Etc.

\*\*\*\* Se refiere a instrumentos que norman acciones de producción o de conducta que no se orientan en la dirección de la política de desarrollo rural. Muchas de estas están relacionadas a la normativa ambiental vigente.

\*\*\*\*\* Se refiere a instrumentos que educan a la población meta en la dirección que orienta la política, incluyen educación formal, capacitación, organización social con fines productivos o sociales.

## XI BIBLIOGRAFIA

- Agencia Internacional de los Estados Unidos para el Desarrollo, USAID. 2004. US International Food Assistance Report 2002.
- Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP). 2005. La agrobiodiversidad y su conservación in situ: un reto para el desarrollo sostenible. 92 pp.
- Cooperación Europea. 2005. Programa de seguridad alimentaria Guatemala 2005. 9 pp.
- Echeverri, R.; Ribeiro, M. 2002. Nueva ruralidad: visión del territorio en América Latina y el Caribe. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. 207 p.
- Echeverri, R. 2002. Principios básicos de la territorialidad rural y la economía del territorio. Seminario Internacional sobre el Enfoque Territorial del Desarrollo Rural. SAGARPA. México.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 1999a. *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 1998 – 1999*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 1999b. *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares – ENIGFAM – Marzo 1998 – Abril 1999*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2001. Serie: *Índice de Precios al Consumidor*. Guatemala. Marzo 2001.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2002. *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2002*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE). 2004. *IV Encuesta Agropecuaria: 2003*. Guatemala
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA)/Programa Mundial de Alimentos (WFP). 2003. *Cartografía y Análisis de la Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria en Guatemala*.
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación (MAGA). 2004. *Política agrícola 2004-2007*: Guatemala. 18 p.
- Ministerio de Economía. 2006. Política Nacional para el desarrollo de la micro, pequeña y mediana empresa. Disco compacto.
- Ministerio de Educación. 2002. *Segundo Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado de Primaria de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Ministerio de Cultura y Deportes. 2005. *Plan de desarrollo cultural a largo plazo*. 21 pp.
- Ministerio de Cultura y Deportes. 2005. Política Nacional para el Desarrollo Cultural.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. 2002. *Hojas de balance de alimentos: promedio 1999-2001*.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. FAOSTAT. 2004. [www.faostat](http://www.faostat.org).
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO. 2003. *Perfiles nutricionales por países: Guatemala*. 39 p.
- Presidencia de la República de Guatemala. 2005. *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. 30 pp.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala. 2003. *Situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala*. 143 p.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala. 2004. *Desarrollo Humano y ruralidad: Compendio estadístico*. 132 p.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala. 2006. *Diversidad Étnico-Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural*.
- Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA) en Guatemala (1999-2008), Resultados y Perspectivas. No específica año de publicación. Folleto divulgativo.
- Quezada, N. 2004. *Guatemala. Desarrollo y Competitividad Rural*. Informe final sometido al Banco Interamericano de Desarrollo. 50 pp.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). 2006. *Memoria de labores 2005*. 41 pp.
- Secretaría General de Planificación y programación de la Presidencia (SEGEPLAN)/Instituto Nacional de Estadística. 1991. *Encuesta Nacional de Consumo Aparente de Alimentos*. Guatemala
- Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia. 2005. Marco conceptual del Sistema Nacional de Planificación Estratégica Nacional (SINPET). Dirección de Políticas Regionales y Departamentales.
- Schejtaman, A.; Berdegué, J. 2003. Desarrollo territorial rural. División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo. 60 p.

- Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; Portilla, M. 2003. El enfoque territorial del desarrollo rural. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. IICA. San José, Costa Rica. 180 p.
- Universidad Rafael Landívar-IARNA. 2004. *Perfil ambiental de Guatemala*. 461 pp.
- Universidad Rafael Landívar- IARNA. (Borrador no impreso aún). *Agricultura y seguridad alimentaria*

## 1 LEYES CONSULTADAS

- Reglamento de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Acuerdo Gubernativo 75-2006.
- Creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), que incluye la creación de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria (CONASAN). Decreto legislativo 32-2005.
- Creación del viceministerio de seguridad alimentaria en el MAGA. Acuerdo gubernativo 90-2003
- Ley preliminar de regionalización. Decreto Legislativo 70-86.
- Ley de Desarrollo Social. Decreto Legislativo 42 – 2001.
- Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Decreto Legislativo 11 – 2002.
- Código Municipal. Decreto Legislativo 12 – 2002.
- Ley General de Descentralización. Decreto Legislativo 14-2002.