

Universidad de San Carlos de Guatemala  
Dirección General de Investigación



**ESTUDIO DE**  
**“LA SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y**  
**OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO**  
**RURAL EN EL PAÍS”**



Ing. Agr. Msc. Francisco Lorenzo López

Guatemala, septiembre de 2008

## ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	i, ii, iii
I. Introducción	1
II. Objetivos	2
2.1 General	2
2.2 Específicos	2
III. Metodología	2
IV. Marco General del Desarrollo Rural	3
4.1 Definición	3
4.2 Antecedentes	3
V. Problemática Agraria y el Desarrollo Rural en Guatemala	5
5.1 Análisis retrospectivo de la política de reajuste estructural que generó un vacío interinstitucional en el ambiente de la asistencia técnica, crediticia, financiera y de acompañamiento a la población rural del país.	5
5.2 Impacto social, económico y científico-tecnológico que ha tenido esta política de delegación o concesión de los servicios a empresas privadas en el ámbito agrario y de desarrollo rural.	8
5.2.1 Impacto social y económico	8
5.2.1.1 Pobreza	8
5.2.1.2 Salud	11
5.2.1.3 Educación	12
5.2.1.4 Agricultura	13
5.2.1.5 Impacto a la diversificación agrícola	14
5.2.1.6 Impacto científico-tecnológico	16
Plan de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2014	16
- Visión	16
- Misión	17
5.3 Impacto en los procesos de descampenización, proletarización y de vinculación de la población rural dedicada a la actividad agrícola y otras actividades colaterales al modelo agrícola, tales como la economía informal, el comercio, migraciones del campo a la ciudad y a otros países.	18

5.3.1 Migración	19
5.3.2 Empleo	20
5.4 La conflictividad agraria del país, derivado del modelo de desarrollo rural adoptado por el Estado.	21
5.4.1 Fondo de Tierras	23
5.4.2 Registro de Información Catastral	25
5.5 Evaluación de la política de desarrollo rural de los últimos gobiernos.	26
5.5.1 Definición de política pública	26
5.5.2 Período de gobierno 2004-2008	27
5.5.3 Políticas del gobierno actual	30
5.6 Marco jurídico-institucional, vinculado con el desarrollo rural del país.	32
5.6.1 Marco constitucional	32
5.6.2 Marco político	33
5.6.1 Acuerdos de paz	33
5.6.2 Marco jurídico-institucional	34
5.6.3 Descentralización y regionalización en Guatemala	34
VI. Conclusiones.	56
VII. Recomendaciones.	57
VIII. Bibliografía	58

## RESUMEN EJECUTIVO:

Producto de la constante preocupación del desarrollo rural en Guatemala, la Universidad de San Carlos de Guatemala, a través de la Dirección General de Investigación –DIGI-, se procedió a realizar el estudio denominado “Situación Actual, Retos y Oportunidades del Desarrollo Rural en el País”.

Durante la presente investigación documental como diagnóstico se le dio respuestas a inquietudes importantes como:

- a) Análisis retrospectivo de la política de reajuste estructural que generó un vacío institucional en el ámbito de la asistencia técnica, crediticia financiera, de acompañamiento a la población rural: encontrando que Guatemala es un país donde el 70% aproximadamente de la población vive en el medio rural, su desarrollo ha sido motivo de preocupación constante por autoridades, académicas etc., sin embargo estas poblaciones no se desarrollan de acuerdo a las planificaciones, luego el gobierno respondiendo positivamente a los procesos de globalización provocó vacíos institucionales que tradicionalmente apoyaban al campesino, incrementando en los productores de escala reducida los problemas de competitividad y por supuesto la pobreza. Por ejemplo la Dirección General de Servicios Agrícolas que ejecutaba proyectos como el Programa para la Gestión, Transferencia Agrícola, Pecuarios y Semilla, que tuvo logros importantes desapareció y con ello la asistencia técnica, por tal motivo con mucha propiedad Eduardo Velásquez del Centro de Estudios Urbanos y Rurales citado por el Diario Prensa Libre de fecha 21 de julio de 2008, indica que “en el país hay una economía abierta al comercio internacional, pero con poco acceso a quienes no tienen capital acumulado.
- b) Impacto social, económico y científico-tecnológico que ha tenido esta política de delegación o concesión de servicios de los servicios a empresas privadas en el ámbito agrícola y de desarrollo rural: Encontrándose que el impacto es muy significativo y ha ampliado la brecha entre ricos y pobres. Porque los gobiernos de turno se han preocupado más por negociaciones de mercado que le de estabilidad macroeconómica al país pero han descuidado implementar herramientas efectivas y fundamentales que coadyuven al desarrollo rural integral de las comunidades del área rural. La encuesta Enconvi 2006 indica que aproximadamente el 51% de la población total es pobre y de ese universo el 72% pertenece al área rural, además INE en el boletín informativo de abril 2007, indica que la pobreza se hace sentir principalmente en los departamentos con mayoría indígena.
- c) Impacto en los procesos de descampanización, proletarización y de vinculación de la población rural dedicados a la actividad agrícola y otras actividades colaterales al modelo agrícola, tales como la economía informal, el comercio, migración del campo a la ciudad y otros países: Las reformas estructurales implementadas en Guatemala definitivamente han impactado fuertemente en el desarrollo rural, facilitando la descampanización y la proletarización, pues los efectos neoliberales aunado a otros factores como la falta de transparencia influyen directamente en la población rural por ejemplo OIM 2006, indica que

aproximadamente 1,200,000 guatemaltecos han emigrado a los Estados Unidos de Norteamérica, generalmente por razones de pobreza y la violencia, haciendo que en Guatemala no se cuente con este valioso capital humano. El empleo es preocupante especialmente si consideramos que según INE (2003), cada trimestre aproximadamente se incorporan 22,000 personas a la fuerza laboral.

- d) La conflictividad agraria del país derivado del modelo de desarrollo rural adoptado por el Estado : La población ocupada en la agricultura sigue siendo muy importante comparado con la población económicamente activa, como consecuencia las necesidades son amplias y la conflictividad lo acompaña, al respecto las instituciones gubernamentales los conflictos los agrupan de la siguiente manera: a) demandas entabladas judicialmente para determinar la titularidad de la propiedad, b) conflictos limítrofes, c) ocupaciones directas y d) la regularización de la tierra. La persistencia del fenómeno agrario, motivo al gobierno del Presidente Oscar Berger, a elaborar la política agraria en cuatro ejes importantes: 1) Acceso a la tierra, 2) Certeza y seguridad jurídica, 3) Atención a conflictos agrarios y 4) Impulso a la competitividad del área rural. Algunos de los resultados podemos mencionar principalmente unas 20,000 familias beneficiadas en cuanto al acceso a la tierra en coordinación con el FONTIERRAS , donde el 11.5 % de participantes como jefes de familia fue mujer, además otras 24,500 familias se beneficiaron en el tema de arrendamiento y en la regularización aproximadamente según el mismo FONTIERRAS, se participo en la solución de 55,000 expedientes.
- e) Evaluación de la política de desarrollo rural de los últimos gobiernos: En el período 2004 a 2007, según la Dirección de Políticas Económicas y Sociales de SEGEPLAN, se formularon alrededor de 36 políticas públicas encaminadas al desarrollo social, donde el desarrollo rural como uno de los ejes transversales del desarrollo económico social es parte de este complejo menú. En ese sentido el Presidente Oscar Berger, en septiembre 2006, anuncia y asume el compromiso de seguir los lineamientos de una política de desarrollo rural con el objeto de fortalecer seis ejes: a) social, b) económicos, c) agrarias, d) culturales, e) ambientales y f) políticas de las comunidades en el interior de la republica. Esta iniciativa nuevamente tiene tropiezos como la tenencia de la tierra que según algunos sectores organizados se debe incluir en todo proceso de desarrollo, mientras que otros como la Cámara del Agro indica que este tema debe quedar fuera de todo proceso de negociación de desarrollo rural. Estas controversias reflejan la brecha entre pobres y ricos, por lo que la expresión de la pobreza en el área rural es alto (72%), por otro lado los sistemas de educación y salud están muy debilitados. Por ejemplo en salud, la Agencia de Cooperación Estadounidense indica que el gobierno solo controla una quinta parte del total de gastos que hacen los guatemaltecos en sus necesidades salubristas. La política actual del gobierno es prematuro evaluarla pero los proyectos que están en punta de lanza son PRORURAL Y MI FAMILIA PROGRESA, que se espera no caiga en el paternalismo tradicional que de acuerdo a experiencias anteriores son negativos.
- f) El marco jurídico institucional vinculado al desarrollo rural de país: El derecho positivo relacionado con el desarrollo es amplio y difuso hasta cierto punto, lo

cual dificulta la marcha y también la obtención de resultados. Entre los más importantes tenemos: 1) Decreto 14-2002 Ley general de descentralización, 2) Decreto 11-2002, Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, 3) Decreto 12-2002, Reformas al Código Municipal, 4) Decreto 24-99 Ley del Fondo de Tierras, 5) Decreto 41-2005, Ley del Registro de Información Catastral, 6) Decreto 48-97 Ley de Minería, 7) Decreto 68-86 Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, 8) Decreto 4-89 Ley de Áreas Protegidas, 9) Decreto 101-96 Ley Forestal, 9) Decreto 1441 Código de Trabajo, 10) Decreto 29-89 Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad de Exportación y de Maquilas, cada una tiene sus objetivos, fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas y son muy importantes para llevar adelante iniciativas de desarrollo rural en Guatemala.

- g) Algunas Iniciativas de Ley que son importantes: Así como hay muchas políticas encaminadas al desarrollo socioeconómico de la sociedad, también hay iniciativas varias provenientes de diferentes sectores, presento dos que se consideran importantes como la Ley Marco del Desarrollo Rural identificada con el número 3606, actualmente tiene dictamen favorable por la Comisión Extraordinaria para el Seguimiento del Plan Visión de País y la Comisión de Descentralización y Desarrollo ambas del Congreso de la Republica, así mismo esta la iniciativa de ley marco del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural, identificada con el número 3212, las dos están fundamentadas en la Constitución de la Republica como marco general de nuestro ordenamiento jurídico y los Acuerdos de Paz.

Para finalizar La constante preocupación de los gobiernos de turno, en coordinación con el sector privado para competir en un mercado globalizado, es una oportunidad para definir políticas colaterales estratégicas para el desarrollo rural.

La multiculturalidad e interculturalidad son dos elementos sociales que deben ser vistos como una oportunidad para desarrollar una sociedad guatemalteca con equidad para todas y todos. Hasta este momento no se impulsa “El desarrollo como identidad” congruente, pertinente y que esté fundamentado en indicadores sociales, económicos, políticos y culturales de naturaleza étnica.

# **ESTUDIO DE LA SITUACIÓN ACTUAL, RETOS Y OPORTUNIDADES DEL DESARROLLO RURAL EN EL PAÍS**

## **I. INTRODUCCIÓN:**

El desarrollo rural como concepto y como eje estratégico de acción para mejorar la calidad de vida de los habitantes, ha sido usado muy frecuentemente por instituciones académicas, financieras, políticas y otros organismos nacionales como internacionales comprometidos con la problemática de los habitantes en las comunidades rurales de Guatemala. Sin embargo si entendemos el desarrollo humano **como un proceso que amplía las libertades de las personas y les ofrece alternativas para alcanzar vidas creativas y plenas** (Sen 2000:55 citado por el Informe Nacional de desarrollo humano, Guatemala, 2005), rápidamente se visualiza que no es suficiente hablar de mejoras en los indicadores nacionales del país, pues se requiere de políticas claramente inspiradas a contener como mínimo una solución concreta y práctica a tres elementos fundamentales en todo enfoque de desarrollo rural como lo son: a) estrategias expuestas en términos sistemáticos y precisos, b) capacidad para construir y usar una metodología practica de planificación, que incluye enmarcar claramente su estructura organizacional para la implementación c) disponibilidad gubernamental y sector privado para aceptar o adoptar los nuevos objetivos, aun si éstos en un momento entran en conflicto con arraigados y a veces poderosos intereses antagónicos. De lo contrario los habitantes del área rural no podrán tener acceso a vidas creativas y plenas sino que, continuarán sujetas a aceptar vidas de explotación, dominio, marginación, discriminación y, utilizado por la minoría poblacional que además lo explota y lo manipula económica y políticamente, violando los mas elementales derechos humanos.

Considerando lo expresado anteriormente en el presente documento, se presenta el estudio denominado **“Situación actual, retos y oportunidades del desarrollo rural en el País”** con los siguientes elementos: a) Análisis retrospectivo de la política de reajuste estructural que generó un vacío institucional en el ámbito de la asistencia técnica, crediticia, financiera y de acompañamiento a la población rural del país. b) Analizar el impacto social, económico y científico-tecnológico que ha tenido esta política de delegación o concesión de los servicios a empresas privadas en el ámbito agrícola y de desarrollo rural. c) Estudiar el impacto que ha tenido esta política en la diversificación de la economía rural, su sostenibilidad y competitividad. d) Evaluar el impacto en los procesos de descampenización, proletarización y de vinculación de la población rural dedicada a la actividad agrícola y otras actividades colaterales al modelo agrícola, tales como la economía informal, el comercio, migraciones del campo a la ciudad y a otros países. e) Realizar un análisis de la conflictividad agraria del país, derivado del modelo de desarrollo rural adoptado por el Estado. f) Evaluar la política de desarrollo rural de los últimos gobiernos, lo cual implica analizar las políticas, planes y acciones de corto, mediano y largo plazo. g) Analizar el marco jurídico-institucional, vinculado con el desarrollo rural del país, en cuanto a su efectividad, funcionalidad y pertinencia. h) Retomar las diferentes iniciativas de ley que se han propuesto ante el Congreso de la República, para analizar la viabilidad y pertinencia de reconsiderar su análisis y seguimiento.

## II. Objetivos:

### 2. 1 General:

Generar información calificada para que la Universidad de San Carlos de Guatemala pueda incidir activamente como lo manda la Constitución Política de la República, en la solución de las necesidades del País, en este caso el desarrollo rural como eje estratégico para que la población guatemalteca en su conjunto pueda alcanzar vidas creativas y plenas.

### 2.2 Específicos:

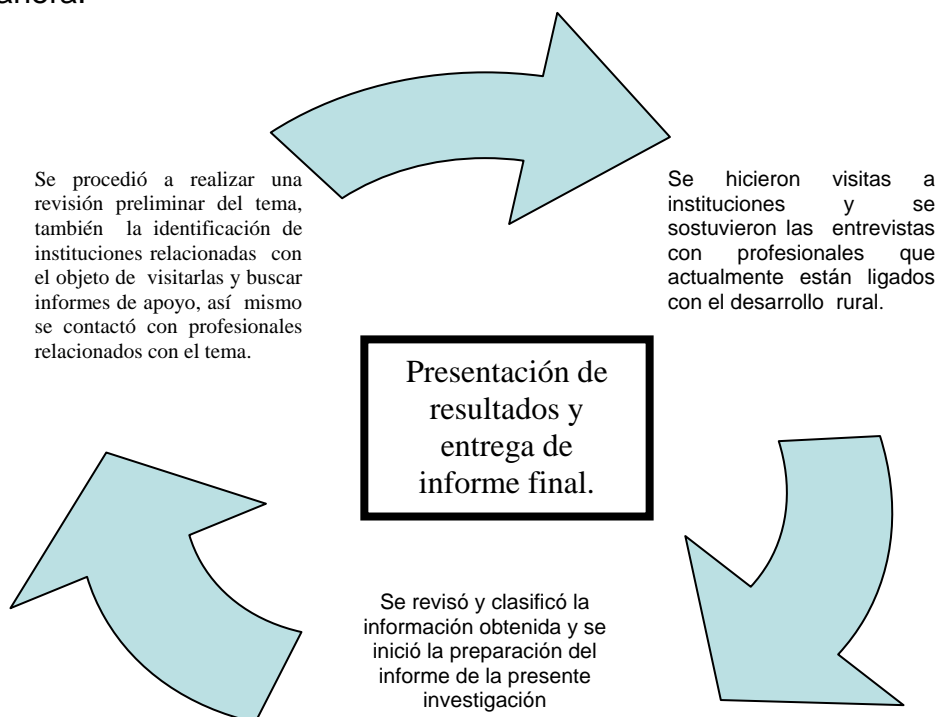
2.2.1 Investigar documentalmente y analizar la situación actual, retos y oportunidades del desarrollo rural en el País”.

2.2.2 Redactar un instrumento técnico que le permita a las autoridades de la Universidad de San Carlos de Guatemala, visualizar mejor las necesidades del desarrollo rural en Guatemala.

2.2.3 Presentar un informe técnico que pueda servir como referencia para futuros estudios relacionados al desarrollo rural, inclusive la posibilidad de hacer o fortalecer una propuesta de ley marco encaminada al desarrollo integral.

## III. **METODOLOGÍA:**

Para el desarrollo de la presente investigación documental se procedió de la siguiente manera:





## IV. MARCO GENERAL DEL DESARROLLO RURAL:

### 4.1 Definición:

Para objeto del presente estudio, se consideró apropiado el concepto trabajado por- IPES- en el año 2000, donde se nos indica es un *“proceso sostenido, dinámico, amplio, modernizante y transformador de la sociedad rural, en donde el Estado debe jugar un papel importante como rector y orientador del desarrollo y en el cual la participación comunitaria, la multiculturalidad y el fortalecimiento del poder local en la toma de decisiones que les competen, constituyan el motor que propicie el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y que permitan un crecimiento económico equitativo, sostenido y sustentable como base del desarrollo económico”*.

### 4.2 Antecedentes:

El desarrollo rural como eje estratégico del desarrollo humano en las naciones ha sido tema obligado a tocar por diferentes sectores sociales: políticos, productores, académicos, organismos de cooperación internacional etc., y casi en su mayoría coinciden que el paradigma de la ruralidad constituye cuatro elementos importantes como: a) el incremento a la productividad por unidad de área, b) la equidad social, c) la sostenibilidad y d) la potenciación. Sin embargo es alarmante que la mayor parte de las naciones pobres no se desarrollen o al menos no a la tasa que los planificadores y gobernantes anticipan, situación alarmante especialmente si se consideran las grandes sumas de dinero gastadas en el desarrollo rural.

Guatemala es un país con amplio espectro rural, por lo tanto a través de su historia siempre ha existido preocupación por el éste, sin embargo, a pesar de las distintas medidas de política económica y social no se han logrado los resultados propuestos, por diferentes factores como medidas de instinto oligárquico y de explotación de la clase social rural, pues éstas desde la conquista de los españoles no fueron vistas como recurso humano libre sino más bien como parte de los medios de producción al cual debía explotarse en su máximo potencial a favor de la clase dominante, implementándose para ello una política con matices de conquista que les daba el poder suficiente para declararse propietarios de los recursos materiales, naturales y humanos en los proyectos productivos por ejemplo, el decreto firmado por Fernando V el 18 de junio de 1513 citado en la revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Guatemala de la Universidad de San Carlos, época VI, ***“Qué a los nuevos pobladores se les den tierras, solares, se les encomienden indios en peonía y caballerías, para que nuestros vasallos se alienten al descubrimiento y población de las Indias, y puedan vivir en comodidad y conveniencia”***.

Significativos sectores protagonistas del desarrollo económico como lo son: El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras -CACIF-, en el Plan de Desarrollo Económico y Social (año 2000), indica que *“un programa de reducción de la pobreza debe contener al menos tres elementos importantes como: a) Crecimiento vigoroso dentro de un ambiente de estabilidad macroeconómica que asegure la sostenibilidad y una mejor distribución del mismo, b)*

*Mayor acceso al empleo y un uso más eficiente de este último, a través de la elevación de la productividad o eficiencia de la economía y c) Fortalecimiento de las Finanzas públicas, lo que permitirá al Gobierno aumentar la inversión pública en recursos humanos-educación, salud y vivienda, seguridad y una infraestructura física".* La Cámara del Agro y el Consejo Agroindustrial de Guatemala en su Propuesta de Política de Desarrollo Rural (2002) indican que, las áreas estratégicas para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos son: i) *Área social, ii) Área de diversificación productiva, iii) Área de política de comercio exterior, iv) Áreas de alternativas productivas, v) Área de certeza jurídica y estado de derecho,* y agrega que *"La agricultura es y seguirá siendo en el corto, mediano y largo plazo la mejor opción para la reducción de pobreza y el desarrollo rural"*, por su parte la Plataforma Política de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas en su Propuesta de Desarrollo Rural -CNOC- (2002) indica que los ejes transversales para seguir una ruta orientada a elevar el nivel de vida en el área rural son: 1) *Identidad Indígena en la lucha campesina y en el Desarrollo Rural, 2) Derechos de las mujeres, y género en el desarrollo rural, 3) Reforma agraria integral: Democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra, 4) Desarrollo alternativo de la agricultura 5) Política de medio ambiente, 6) Desarrollo económico -social 7) Política económica 8) Política de gobernabilidad, justicia y derechos humanos 9) Participación comunitaria, movimiento indígena y campesina,* asimismo el Gobierno en su Propuesta de Política de Desarrollo Rural (2002) indica varias premisas fundamentales de la política de desarrollo rural entre las cuales cito algunas que considero más importantes: a) *El Desarrollo Rural debe ser parte de un paradigma de desarrollo donde interactúan en forma armónica Estado-Mercado y Sociedad Civil, b) El desarrollo rural debe ser parte integral del progreso y dinámica global del país. A la dimensión regional del Desarrollo Rural debe agregarse el contexto nacional y el de la economía internacional, c) El crecimiento económico debe responder a una concepción realista de las posibilidades y oportunidades del país en un contexto de globalización. Dicha concepción deber partir de las ventajas comparativas del país y la estrategia para convertirlas en ventajas competitivas. Deben buscarse nuevos ejes de crecimiento económico con equidad, d) El desarrollo rural debe ser integral y sostenible, por la combinación armónica de los factores: humanos, productivos, culturales, ambientales, etc. e) El Desarrollo Rural debe trascender el enfoque exclusivo del desarrollo agrario (debe incluir alternativas dentro de los sectores secundarios y terciarios de la economía) y f) El Desarrollo Rural debe considerar la reducción de la pobreza y la atención especial a los sectores más vulnerables.*

Además el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales-IPES- (2000) indica que en los ejes transversales del proceso de desarrollo rural se deben considerar: a) *Políticas macroeconómicas prorurales, b) Participación, c) Organización y fortalecimiento del poder local, d) Descentralización, e) Multiculturalidad, f) enfoque de genero, y g) Sostenibilidad de los recursos naturales.*

## V. PROBLEMÁTICA AGRARIA Y EL DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA:

### 5.1 Análisis Retrospectivo De La Política De Reajuste Estructural Que Generó Un Vacío Institucional En El Ámbito De La Asistencia Técnica, Crediticia, Financiera Y De Acompañamiento A La Población Rural Del País.

Guatemala siendo un país donde la gran mayoría de su población vive en el medio rural (70%, según Carlos J. Torrebiarte citado por El Periódico en el espacio opiniones del 8 de octubre de 2004), su desarrollo ha sido tema de preocupación constante por las autoridades, académicos, sectores organizados y otras instituciones nacionales e internacionales, con el objeto de crear una política que pueda ser eficaz en el combate a la pobreza y la pobreza extrema, buscando siempre que a través del tiempo la misma se reduzca significativamente y en última instancia, desaparezca como expresión social colectiva. A raíz de esta preocupación constante los gobiernos cada uno en su turno, ante la falta de un criterio claro para entender la problemática del sub-desarrollo, o bien buscando responder a los procesos internacionales como la globalización y la mundialización se han visto en la necesidad de concentrar esfuerzos en megaproyectos de grandes dimensiones y muy sofisticadas por ejemplo supercarreteras, electrificación, redes internacionales de comunicación, industrias altamente capitalizadas, etc., con un alto costo de daño al medio ambiente y que sin embargo no arrojan los resultados deseados y por lo mismo la población pobre en el área rural de Guatemala es muy alta 51% (según Conferencia INE 2006, denominada ¿Cómo estamos viviendo?), de este porcentaje de acuerdo a la fuente citada anteriormente el 71% se ubica en el medio rural, lo que representa a cuatro millones setecientos cuatro mil trescientos ochenta y tres (**4,704,383**) guatemaltecos aproximadamente, mismos que junto a los guatemaltecos pobres del área urbana continúan sufriendo la insatisfacción de tener vidas plenas y creativas al no poder resolver sus necesidades básicas, pues aún siguen vigentes serios problemas de acceso a la tierra, agua potable, salud, educación, vivienda, letrinización, producción y empleo entre otras, mientras las autoridades por las razones anteriormente indicadas descuidan o desaparecen rubros importantes como el caso de la agricultura que probablemente ha sido uno de los aspectos menos comprendidos y por lo mismo más descuidados en el camino del crecimiento económico, distribución equitativa y la sostenibilidad ambiental.

Para un mejor análisis y comprensión del desarrollo rural en Guatemala, es importante mencionar las etapas citadas por el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales -IPES-(2000), afirmando que tanto el desarrollo rural como el desarrollo general ha atravesado tres etapas bien definidas y una en transición:

- **La etapa del crecimiento económico 1945-1965:** Luego de la Segunda Guerra Mundial, el objetivo fue el crecimiento, entendido como el aumento de la producción para abastecer las necesidades crecientes de su población. Período de la revolución verde, que propició el desarrollo de las transnacionales en el sector agrario, protagonizando la explotación de los recursos naturales.

- **Etapa del desarrollo económico y social 1965-1980:** En esta etapa luego de constar que el desarrollo no era sólo crecimiento económico sino que también era necesario una distribución más equitativa, se tomó la decisión de asignarle más esfuerzos a un desarrollo integral *“el cual trataba de combinar en una unidad mínima los elementos que aumenten la producción agrícola y mejoren los servicios de salud, educación, sanidad y otros servicios sociales diversos”*
  
- **La transición generada por la crisis del estado de bienestar 1980-1990:** *“En este período, las fuerzas y países que toman como bandera el neoliberalismo inician un proceso de cuestionamiento hacia el Estado, y el papel que éste juega en dichas economías, atribuyéndole ineficiencias, excesivo burocratismo, entre otros”,* con esta posición prácticamente confrontan el pensamiento de las naciones con ideologías socialistas y declaran que el mercado es el ente que debe regir los destinos del Estado y por lo mismo a éste sólo le corresponde jugar el papel de subsidiario y facilitador dentro de las políticas de reajuste como lo expone el Comité Coordinador de Asociaciones, Agrícola, Comerciales, Industriales y Financieras-CACIF-, en su plan de desarrollo económico y social del año 2000, *“Indudablemente, el aporte del sector productivo deberá consistir primordialmente en invertir, producir y generar fuentes de trabajo, y el del Gobierno, por su parte, en mantener un marco jurídico con reglas claras, seguras y permanentes y en actuar fundamentalmente con un papel subsidiario, asignando prioritariamente los recursos a programas de educación, salud, seguridad e infraestructura básica. Lo anterior requiere de un nivel adecuado de tributación y de una política prioritaria, eficiente y honesta de gasto”*
  
- **La etapa actual centrada en el desarrollo humano a partir de 1990:**  
*“En esta etapa los gobiernos fueron y continúan formando el escenario del auge neoliberal, y por consiguiente de la profundización de las inequidades y la inaccesibilidad del desarrollo para las mayorías del campo y la ciudad”.*

Esta fase es importante para el desarrollo rural en Guatemala por las mismas políticas de reajuste estructural, pues los gobiernos respondiendo positivamente a las tendencias globalizadoras que trae consigo la desreglamentación y deslocalización, provocaron vacíos importantes e incrementaron en los productores rurales de escala reducida los problemas de competitividad, al no contar con instituciones que tradicionalmente venían apoyando en las necesidades tradicionales del pequeño agricultor como: baja productividad, altos costos de producción, baja capacidad de negociación, bajo nivel de capacitación, dificultad para acceder al crédito entre otros.

La Dirección General de Servicios Agrícolas –DIGESA-, dependencia del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA-, fue creada en 1970 con el objeto de brindar asistencia técnica y contribuir a la transferencia de tecnología agrícola en coordinación con el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola, conjuntamente con otras direcciones e instituciones queda eliminada en 1998 al igual que la Dirección de Riego y Avenamiento, lo cual provoca gran impacto en la ruralidad de

Guatemala. Por citar un ejemplo la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación en la versión 2000, evalúa uno de los proyectos importantes del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA-, denominado “Proyecto de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y Producción de Semillas –PROGETTAPS-, tuvo como grupo objetivo atender a 40,400 pequeños y medianos agricultores, así como a 560 pequeños y medianos ganaderos, con cinco componentes claramente definidos: 1) Generación de tecnología, 2) Transferencia de tecnología agrícola, 3) Transferencia de tecnología pecuaria, 4) Producción de semillas y 5) Administración, seguimiento y evaluación.

Sus logros más importantes según la evaluación, indica que son: a) La producción artesanal de variedades de semilla mejorada, realizada por pequeños agricultores, b) La rápida expansión de esta semilla, después de 1987 con el apoyo del proyecto, fue muy importante para la amplia difusión de las nuevas variedades en el área, c) fortalecimiento a la capacidad institucional pública para generar y transferir tecnología a pequeños productores, d) desarrollo de una metodología de trabajo conjunta entre el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA) la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA) la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), e) alcanzó con servicios efectivos a un gran número de pequeños agricultores (unos 30,000 en forma directa, y otros más indirectamente).

Para finalizar los evaluadores del presente proyecto, expresaron su preocupación por la sostenibilidad de los proyectos exitosos en el MAGA, pues se noto el abandono presupuestario del gobierno al ICTA, DIGESA Y DIGESEPE que efectivamente desaparecieron posteriormente, e indican que *“las autoridades del momento en el MAGA, se mostraron indecisos de los beneficios de dedicar recursos a la generación y transferencia de tecnología para productos alimenticios”*.

Además del impacto mostrado en el ejemplo anterior, las políticas neoliberales implementadas por los gobiernos de turno sólo han aumentado la brecha entre pobres y ricos, pues como lo indica Eduardo Velásquez del Centro de Estudios Urbanos y Regionales citado por el diario Prensa Libre de fecha 21 de julio de 2008 *“En el país hay una economía abierta al comercio internacional, pero con poco acceso a quienes no tienen capital acumulado”* y es más como lo indica Rodolfo Cardona García Oficial del PNUD citado en la misma pagina del diario anteriormente indicado *“Guatemala no cuenta con una estrategia de reducción de las desigualdades ni con un plan de desarrollo nacional”*. Pobreza y Pobreza Extrema.

## 5.2 Impacto Social, Económico Y Científico-Tecnológico Que Ha Tenido Esta Política De Delegación O Concesión De Los Servicios A Empresas Privadas En El Ámbito Agrícola Y De Desarrollo Rural.

Los cambios estructurales que se han realizado en las últimas décadas en Guatemala, siguiendo las políticas y cambios que exigen los actuales procesos de globalización, han impactado significativamente, ampliando la brecha entre las clases sociales de ricos y pobres, porque el gobierno se han preocupado más por negociaciones del mercado, pero han descuidado implementar herramientas efectivas y fundamentales que coadyuven al desarrollo integral de las comunidades del área rural, pues los indicadores revelan la precaria situación en que viven la gran mayoría de guatemaltecos, para lo cual nos hemos auxiliado de datos aportados por el Instituto Nacional de Estadística -INE-, que si bien es cierto no es una institución eficiente en manejo de información por varias razones como el económico, es la fuente oficial que deberá tomarse para analizar los escenarios del país, reforzado con datos aportados por otras instituciones, como la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia –SEGEPLAN-.

### 5.2.1 Impacto social y económico:

Guatemala como país pluriétnico, multicultural y multilingüe es diverso en todo sentido, por lo que su condición como tal fue reconocida oficialmente en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos Indígenas y a través de la historia ha sufrido diversas formas de discriminación y marginación, sin embargo la transición hacia la democracia política ha llevado a los guatemaltecos a experimentar transformaciones económicas expresadas anteriormente asociadas a las políticas neoliberales y de globalización que han incidido fuertemente en la dinámica de la sociedad, por una parte fortaleciendo las tendencias al aumento de la pobreza y manteniendo las profundas desigualdades de la población rural. Y por la otra, los mismos efectos de la globalización permiten observar que importantes grupos indígenas refuerzan continuamente su identidad.

A continuación algunos indicadores que considero son importantes para reflejar el impacto social y económico que ha causado los cambios estructurales del gobierno como la delegación de servicios a empresas privadas en el ámbito agrícola y desarrollo rural.

#### 5.2.1.1 Pobreza:

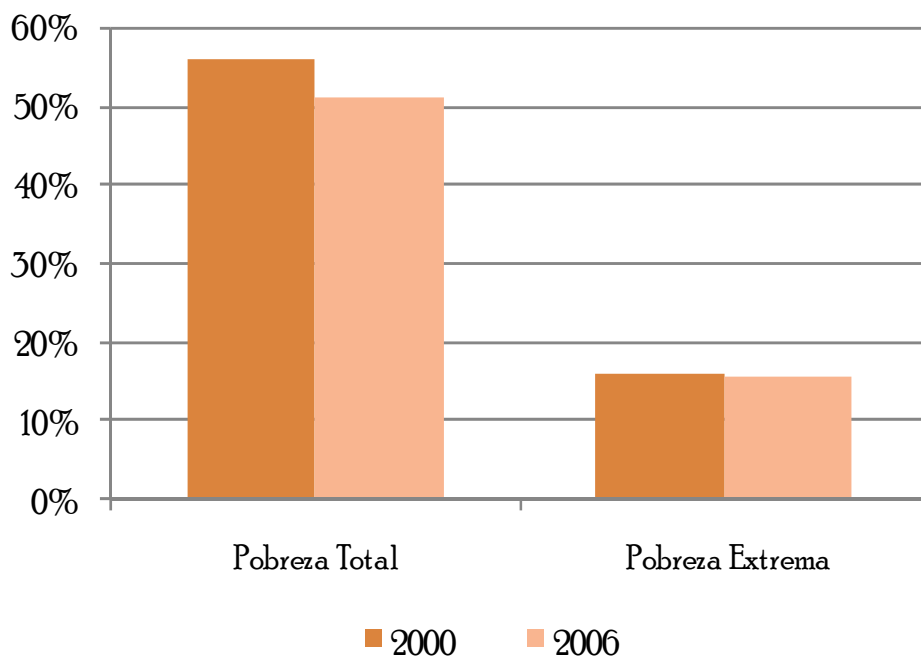
¿Que es la Pobreza?: Según versión preliminar de “El drama de la Pobreza en Guatemala” (2001), es una situación en la cual se carece de recursos para satisfacer las necesidades más básicas, generalmente materiales pero también sociales, culturales e incluso políticas.

Pobreza Extrema: Adriano González – Regneral, Representante de UNICEF en Guatemala en el Diario Prensa Libre de fecha 29 de junio de 2008, indica “es - además de no tener acceso a recursos económicos y sociales - un cúmulo de agresiones contra los derechos de la infancia, de la alimentación, la salud y la nutrición”

En Guatemala los niveles de pobreza continúan alarmantes a pesar de los esfuerzos de los diferentes gobiernos y el apoyo de organismos internacionales, ejemplo en la grafica **No.1** la reducción de pobreza total entre los años 2000 y 2006 según INE es mínima, y en valores absolutos de población se mantienen alrededor de 6 millones de pobres a nivel nacional, asimismo la pobreza extrema prácticamente de mantiene constante 15% de la pobreza total.

**Grafica No. 1**

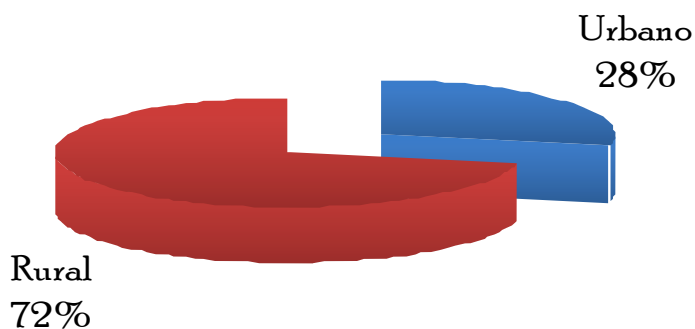
**Análisis comparativo de la pobreza en Guatemala.**



Fuente: ENCOVI 2006.

La expresión de la pobreza en el área rural como lo podemos ver en la **grafica No. 2**, es aproximadamente tres veces mayor que en las áreas urbanas 72% según ENCOVI 2006. En el caso de la mujer indígena la situación es más grave pues como lo afirman los expertos, ella sufre la triple discriminación. (Por ser pobre, por ser indígena y por ser mujer). Por lo que los cambios estructurales no han logrado efectos positivos en cuanto a elevar el nivel de vida de la población rural, por el contrario el impacto ha sido negativo y se calcula que actualmente la quinta parte de los guatemaltecos continua subsistiendo en condiciones de pobreza extrema, a pesar de que en el año 2000 los representantes de la mayoría de países incluyendo Guatemala se comprometieron en la ONU a incrementar sus esfuerzos por combatir la pobreza extrema y el hambre.

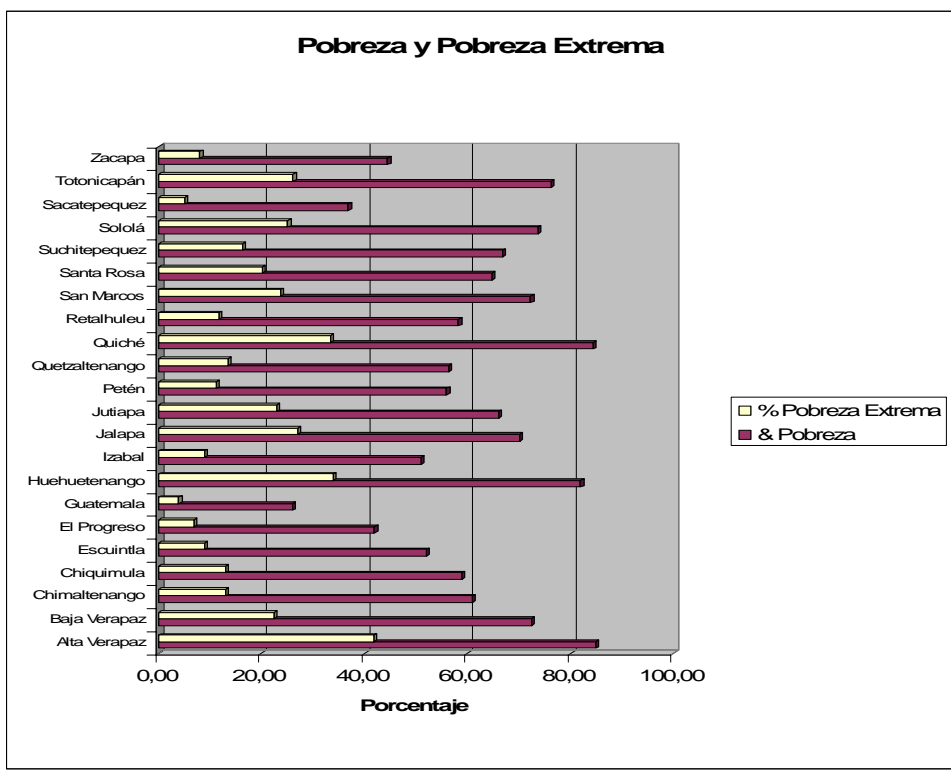
**Grafica No. 2. Distribución de pobreza por área.**



Fuente: ENCOVI 2006

Además, la delegación de servicios a empresas privadas no ha sido totalmente satisfactorio para el desarrollo rural, pues como producto de la reestructuración se han incrementado otros factores que limitan los ingresos y la calidad de vida a la ciudadanía rural que vive en pobreza y pobreza extrema, como lo es la discriminación y marginación social, por ejemplo en la grafica **No. 3** podemos ver que los departamentos que más sufren la desigualdad social son los más alejados de la ciudad capital y con mayoría indígena mayahablantes.

**Grafica No. 3 . Distribución de la pobreza por departamentos.**



Fuente:  
Elaboración propia con datos de INE, (Boletín Informativo Abril 2007)

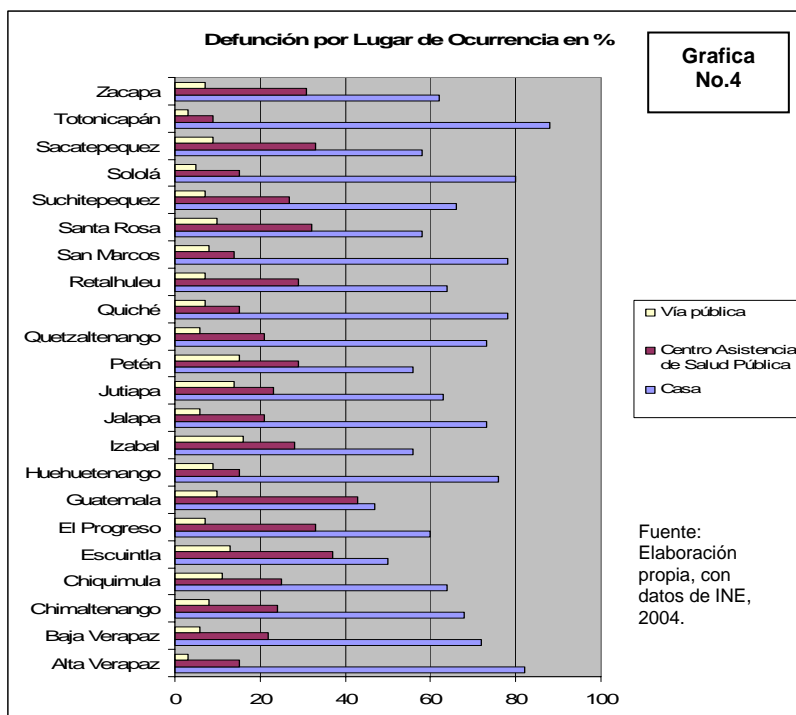


### 5.2.1.2 Salud:

Según la OPS/OMS (1994), a principios de la década de los 90, aproximadamente sólo el 54% de los guatemaltecos tenían acceso a algún tipo de servicio salubrista. Para el 2004 el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social indica que la proporción se incrementó al 90% en promedio, de este porcentaje el 47% fue atendido por su propia red de servicios, la estrategia principal para el incremento de la cobertura ha sido el Sistema Integral de Atención en Salud conocido como SIAS, esta estrategia sin embargo tiene algunas interrogantes en su efectividad sobre la prestación del servicio de salud, pues el “Sistema de Regulación, Acreditación y Administradoras y Prestadoras de Servicios de Primer Nivel”, que fue implementado por el MSPAS en el año 2000, ha evidenciado que las prestadoras de servicios de salud operando bajo el marco legal del SIAS, no cumplen en un 100% sus funciones, por ejemplo en los años 2001 y 2002 solamente el 77% de las prestadoras de servicios fueron certificadas.

Por su parte los guatemaltecos del área rural tienen grandes necesidades de los servicios que da el Estado, sin embargo estos no son buscados por la población indígena por varias razones: 1) No existe confianza plena en la población rural sobre la calidad, y capacidad de resolución de sus necesidades de salud, 2) Por cuestiones culturales pensando que posiblemente no es necesaria la intervención de los profesionales de la medicina y 3) Por cuestiones económicas porque si bien es cierto que los servicios son gratuitos, estos normalmente los acompañan otros costos directos e indirectos como exámenes de laboratorio clínico, radiografías, medicamentos, alimentación y hospedaje, transporte y en algunos casos traductor, que en suma la población rural se ve incapacitada para cubrirlo. Por ejemplo en la grafica No. 4 podemos observar que un alto porcentaje de la población muere en su casa de habitación, porque en muchos casos las personas no buscan atención médica en un centro asistencia de salud pública.

Por su parte los guatemaltecos del área rural tienen grandes necesidades de los servicios que da el Estado, sin embargo estos no son buscados por la población indígena por varias razones: 1) No existe confianza plena en la población rural sobre la calidad, y capacidad de resolución de sus necesidades de salud, 2) Por cuestiones culturales pensando que posiblemente no es necesaria la intervención de los profesionales de la medicina y 3) Por cuestiones económicas porque si bien es cierto que los servicios son gratuitos, estos normalmente los acompañan otros costos directos e indirectos como exámenes de laboratorio clínico, radiografías, medicamentos, alimentación y hospedaje, transporte y en algunos casos traductor, que en suma la población rural se ve incapacitada para cubrirlo. Por ejemplo en la grafica No. 4 podemos observar que un alto porcentaje de la población muere en su casa de habitación, porque en muchos casos las personas no buscan atención médica en un centro asistencia de salud pública.



Este indicador como parte del desarrollo humano es preocupante pues como lo indica el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, “El gasto total de salud en el país como porcentaje del PIB ha sido errático, pues en términos absolutos, el

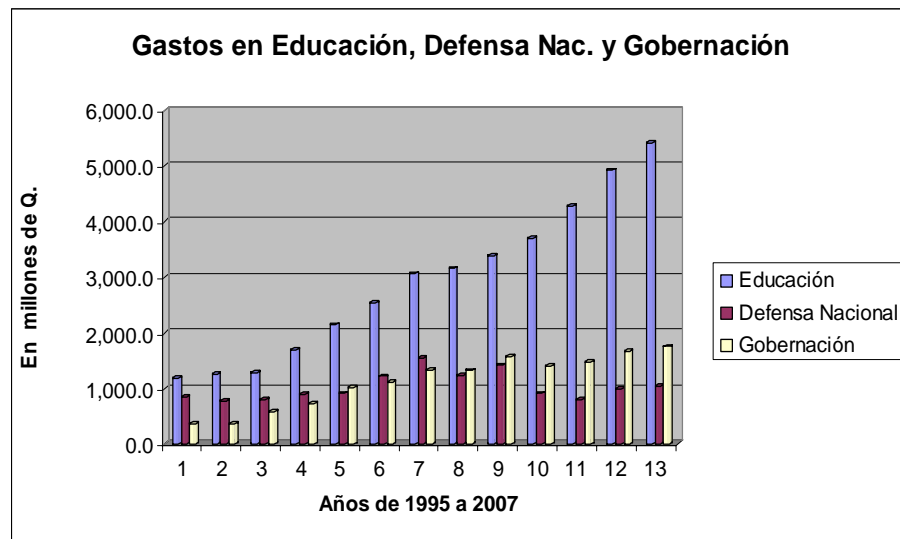
financiamiento de la salud pública creció a un ritmo de 4.7% anual entre 1999 y 2003. Sin embargo al analizar la proporción total del gasto en salud, los fondos públicos muestran una tendencia a la baja, pues estos fondos cubrían el 27.1% del total del gasto en salud en 1999, pero esta proporción bajó al 19.6% en el 2003, la población por lo tanto, cada vez más se obligada a resolver sus problemas de salud utilizando sus propios recursos". Además el gasto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social si bien es cierto que en cifras absolutas se observa un crecimiento, esconde desigualdades que impacta directamente en el desarrollo rural por ejemplo en la **grafica No. 5** podemos observar que el crecimiento del gasto hasta el año 2007 ha sido importante, pero en la grafica **No. 7** tenemos un ejemplo como se distribuyó a nivel nacional, siendo el departamento de Peten el más marginado.

### 5.2.1.3 Educación:

La educación es un elemento clave en el desarrollo rural y humano en general, por lo que analizaremos algunos aspectos importantes:

a) El incremento a los recursos: Según el informe de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, en suelo nacional se han incrementado considerablemente los recursos en el campo de la educación, afirmación que coincide con lo reflejado en la **grafica No. 5**, pero todavía no es suficiente y además sigue siendo el país que menos porcentaje del PIB asigna a la educación en la región (entre 1.9 y 2% según Vernor Muñoz, relator especial de Naciones Unidas para la Educación, citado por el diario Prensa Libre de fecha 29 de julio de 2006, Pág. 3) , factor que se convierte en una de las principales limitantes que tiene el país para avanzar mejor en forma cualitativa en materia educativa y que aunado a otros elementos le permitió concluir al relator anteriormente indicado que en el sistema educativo se hacen grandes esfuerzos pero actualmente la situación es crítica.

**Gráfica No.5**



Fuente: Elaboración propia con datos del Gasto Publico. Banco de Guatemala.

- a) Alfabetismo: El Mismo informe indica que entre 1994 y 2002, la tasa de alfabetismo de la población de 15 años o más pasó de 64.2% a 69.1%. En los jóvenes de 15 a 24 años tuvo un incremento del 76% al 82.2%, las mujeres del área rural avanzaron considerablemente del 59% al 68.2%, lo cual hace notar importantes resultados, producto de un buen esfuerzo, sin embargo el 28.5% en la población indígena y el 10% en la población no indígena aproximadamente se quedaron sin aprender a leer y a escribir. Así mismo cabe destacar que el Ministerio de Educación desde los años 90 inició su reorganización y modernización, con el objeto de ampliar la cobertura y calidad educativa, por ejemplo en 1996 dio luz verde al Programa Nacional de Autogestión Educativa, cuya estrategia principal es la promoción de la participación indígena, dando importantes resultados, este programa fue eliminado con el actual gobierno, más adelante será necesario analizar el impacto que causará esta decisión política; en la actualidad según Mazariegos y Jiménez (2005) citados por el mismo informe indican que el MINEDUC, cuenta con el Plan Nacional de Educación 2004-2008 y una Visión 2025, con lineamientos importantes como: 1) La calidad educativa, estrategia que abarca áreas importantes de liderazgo, formación docente, gestión curricular, cobertura, recursos y resultados, 2) Promoción del desarrollo profesional de los maestros, 3) Principios de subsidiaridad, oportunidad, gradualidad, respeto, dirección estratégica, y 4) El sistema nacional de infraestructura escolar otorga la rectoría de la infraestructura escolar al MINEDUC.

La situación es crítica, porque aunado a factores de inversión existen otros elementos importantes que Guatemala deberá superar, para mejorar el desarrollo rural, como la discriminación y marginación, en el tema educativo por ejemplo Asturias, L. (2005) indica en el Diagnostico del nivel medio en Guatemala (año 2003), que la cobertura educativa del ciclo por área revela una mayor atención urbana y metropolitana. 78.3% de la población atendida vive en el área urbana (ciudad capital, cabeceras departamentales y municipales) y el 21.2% en el área rural.

Los datos reflejados en estos indicadores de desarrollo humano son importantes porque fácilmente podemos entender por qué la sociedad guatemalteca tiene paz solamente a nivel de acuerdos escritos, pero en la practica social no se refleja, como bien afirma De Ferranti (2004), citado por el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, la pobreza es un fenómeno social que se ve incrementado por la desigualdad, y por lo mismo limita la cohesión social, aumenta la conflictividad, la violencia y la delincuencia.

#### 5.2.1.4 Agricultura:

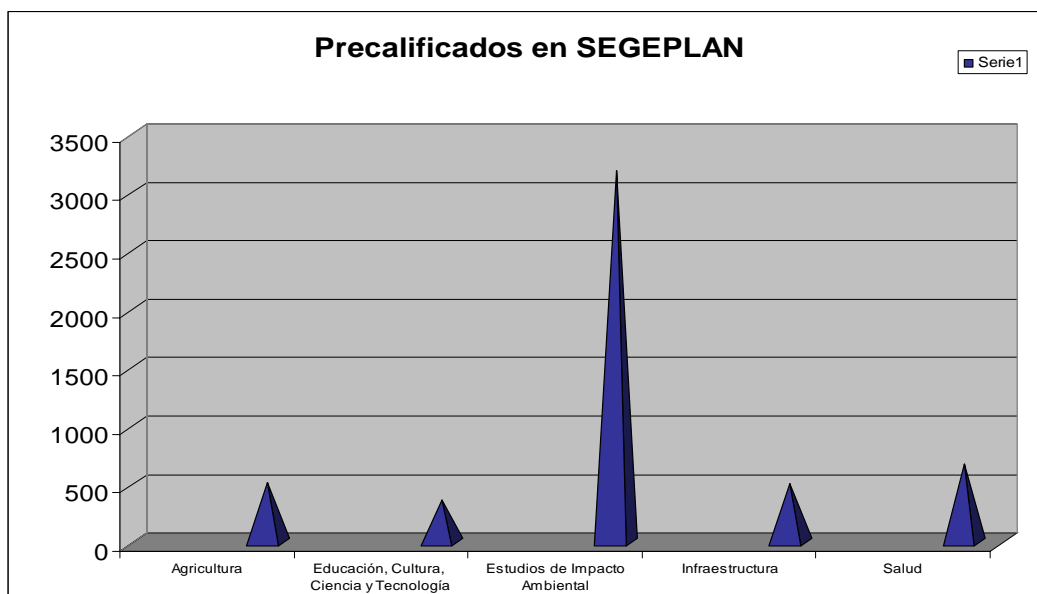
Actualmente el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación casi ha perdido el liderazgo de coordinación agropecuaria, dedicándose a otros temas que no han sido tradicionales, por ejemplo El Informe Anual 2005 de Política de Desarrollo Social y Población de La Secretaria de Planificación y Programación –SEGEPLAN-, indica que entre las principales actividades que ejecutó en el tema del desarrollo social se encuentra el Programa de Vaso de Leche, Distribución de Cajas de Frutas, Creación de

Huertos y otros. Además la pérdida del liderazgo se manifiesta también con la contratación de profesionales de la agricultura, por ejemplo según el “ANÁLISIS DE COYUNTURA Y TENDENCIAS DEL SECTOR AGRÍCOLA, AMBIENTAL Y FORESTAL DE GUATEMALA (2003), realizado por el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala, encontró que solo 27.9% de sus agremiados trabajan para el sector público, el 72.1% lo hacen para empresas privadas, o bien desempleados, que en el mejor de los casos también tomaron la iniciativa de precalificarse en la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia para prestar servicios de consultoría profesional, lo cual ha aumentado este registro como lo podemos ver en la **grafica No. 6**, aunque sin resultados concretos por diferentes factores, por ejemplo en la mayoría de asignaciones de trabajos de consultoría se hacen por afinidad política partidista y no necesariamente por experiencia tanto en forma personal como en equipo, quizá por lo mismo en la grafica citada vemos que la mayoría de profesionales están inscritos como expertos para hacer estudios de evaluación de impacto ambiental.

### Gráfica No. 6

Fuente: Con datos aportados por la oficina de Precalificados de SEGEPLAN (2008)

#### 5.2.1.5 Impacto a la diversificación agrícola:

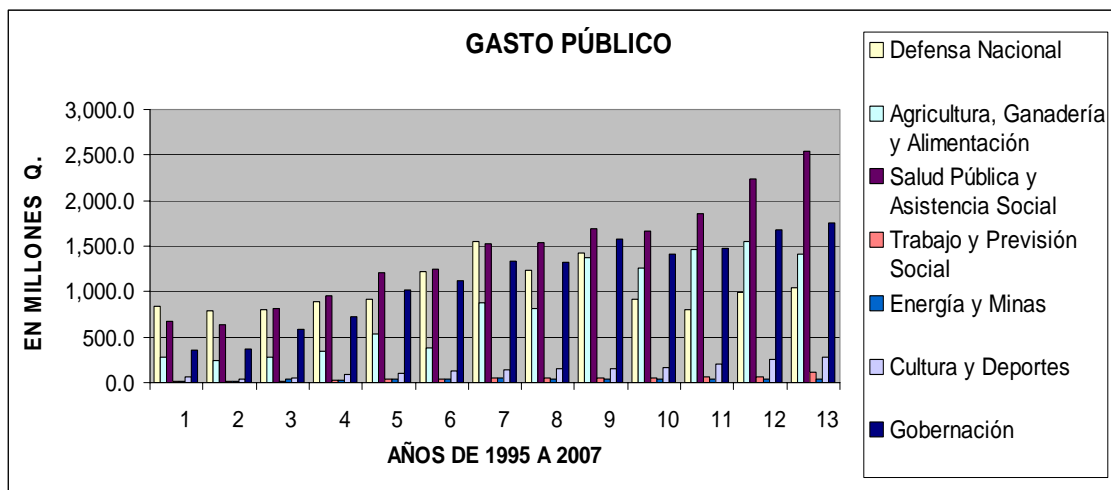


El crecimiento del sector agrícola es un prerrequisito para el desarrollo rural, por lo que el esfuerzo por superar la etapa de la tradicional agricultura de subsistencia es importante y ha sido constante preocupación por los diferentes gobiernos de turno, sin embargo, con las políticas implementadas desde la década de los noventa el proceso de diversificación no ha producido los objetivos de todo proceso de diversificación como incrementar los ingresos monetarios, mediante el aumento de la productividad por unidad de área, las razones son múltiples, por ejemplo la pérdida de liderazgo que

ha sufrido el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, como se afirma en la evaluación del Proyecto de Desarrollo Agrícola para Pequeños Productores en Zacapa y Chiquimula -PROZACHI- (Act. Febrero 2007) “La aplicación del plan de ajuste global y sectorial repercutió drásticamente, por ejemplo, en las instituciones del sector público debido a las reducciones presupuestarias, el MAGA, se vió obligado a disminuir su área de acción y a reducir los recursos. Aunque esto es discutible y debería analizarse más cuidadosamente pues si observamos **en la grafica No.7**, podemos ver que el presupuesto del MAGA a través de los años se incrementado pero probablemente en otros rubros ajenos a la diversificación.

### Gráfica No. 7

Fuente: Elaboración propia con datos del Gasto Público. Banco de Guatemala.



Sin embargo no todo es negativo, valen la pena iniciativas que se han hecho utilizando otros canales pero probablemente pensando en el mercado internacional más que en la seguridad alimentaria local, vale la pena mencionar algunos de ellos: Fundación AGIL-USAID, con una asociación de pequeños productores –ASOPRAE- en Estanzuela en el departamento de Zacapa, implementaron un proyecto productivo con semillas de alta calidad, asistencia técnica permanente y estrictos estándares en buenas prácticas agrícolas, han tenido éxito, indicando que iniciaron las exportaciones en el año 2007, con destino al mercado de los Estados Unidos, también la Asociación Nacional del Café –ANACAFE-, indica que con la ayuda del gobierno de los Estados Unidos ha implementado un programa de apoyo a pequeños caficultores en el altiplano del territorio guatemalteco y que eso les ha permitido superar la crisis cafetalera citando además a Starbucks como comprador del 30% del café de nuestro país, por ultimo la Cooperativa Cuatro Pinos que hace una comparación entre los socios y no socios, indicando que en sus socios, los efectos económicos de la diversificación agrícola se evidencian claramente en el uso del suelo de las parcelas, pues ahora el maíz ocupa el 40% del área cultivada, las hortalizas como la arveja china, el brócoli y coliflor el 48% y la papa o trigo aproximadamente el 12%.

#### 5.2.1.6 Impacto científico-tecnológico:

Guatemala reconoce en 1991, la necesidad del desarrollo Científico- Tecnológico y promulga el **decreto 63-91**, Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, donde establece que “el Estado reconoce a la ciencia y a la tecnología como bases fundamentales del desarrollo nacional”; indicando asimismo que “es preciso estimular su generación, difusión, transferencia y utilización”; define los mecanismos institucionales de apoyo, orientación y coordinación para el logro de los objetivos. Debido a que los resultados hasta el año 2004 no han sido satisfactorios se crea la Comisión Presidencial para la Ciencia y la Tecnología conformada por: el Vicepresidente de la República que la preside, el Ministro de Economía, el Presidente de la Comisión de Educación, Ciencia y Tecnología del Congreso de la Republica, el Rector Magnifico de la Universidad de San Carlos de Guatemala, el Rector de la Universidad del Valle de Guatemala y el representante legal de la Academia de Ciencias Medicas, Físicas y Naturales de Guatemala, quienes dieron vida al instrumento denominado “PLAN”, cuyo objeto es dar cumplimiento a la política Científico-Tecnológica del Estado guatemalteco, con el pleno convencimiento que el desempeño económico nacional frente a los procesos de globalización, el éxito dependerá del desarrollo de productos nuevos, encadenamientos productivos fortalecidos y recurso humano debidamente capacitado.

Así mismo en el año 2000 se creó el Programa de Apoyo a la Innovación Tecnológica – PROINTEC–, iniciando sus operaciones en 2004, con propósitos definidos como: 1) promover el aumento de la productividad y competitividad de las pequeñas y medianas empresas PyME a través del financiamiento de innovaciones tecnológicas; 2) la implementación de un servicio de extensión e información; y 3) la consolidación de un marco de políticas nacionales que estimulen y regulen el desarrollo científico, tecnológico y de la innovación en Guatemala.

También en el 2001 inicia el Fondo Competitivo de Desarrollo Tecnológico Agroalimentario –AGROCYT–; con objetivos, por medio de la investigación y la innovación tecnológica, lo siguiente: 1) mejorar la producción agrícola; 2) impulsar la reconversión productiva agroalimentaria; y, 3) el desarrollo pecuario, forestal e hidrobiológico del país.

### **El Plan Nacional De Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2014**

Con el objeto de analizar el impacto de las iniciativas en el desarrollo rural es importante conocer algunos elementos importantes como la visión y misión del plan, las cuales ligeramente se citan a continuación:

**a) Visión:** En el período, se había logrado un significativo desarrollo de la ciencia, la tecnología y la innovación, para mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos, así como la competitividad del país en el mundo globalizado.” La visión al futuro implica, con base en la aplicación efectiva del PLAN, lo siguiente:

- Dentro de los próximos diez años, progresivamente, el SINCYT se fortalecerá y desarrollará hasta que, al final del período, los indicadores de ciencia, tecnología e innovación de Guatemala sean comparables a los de los países más avanzados de la región.
- En el año 2014, el país habrá aumentado el valor de la producción nacional de bienes y servicios, con productos de calidad mundial.
- Las capacidades científica, tecnológica y de innovación habrán sido superadas mediante la formación de cuadros especializados de prestigio y de reconocida calidad internacional.
- La infraestructura de laboratorios se habrá renovado y las nuevas tecnologías incorporadas generarán beneficios tecnológicos para la industria, la academia y el bienestar de la población.
- La calidad de la investigación y la educación académica habrán producido nuevos conocimientos e innovaciones.
- Las comunidades rurales estarán utilizando las tecnologías de producción y la conectividad mundial, para sus actividades cotidianas.

## **b) Misión**

Hacer efectiva la política de ciencia, tecnología e innovación, para lograr el desarrollo y consolidación del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología; contribuir a la eficiencia, la productividad y la competitividad de los sectores productivos; y coadyuvar al desarrollo económico y social del país.

En esta misión será fundamental lo siguiente:

- \_\_ Incrementar el desarrollo de las ciencias básicas y apoyarse en ellas para el desarrollo de la investigación aplicada, la innovación y el desarrollo tecnológico.
- \_\_ Apoyar la formación de recursos humanos de alto nivel académico y técnico.
- \_\_ Orientar la ciencia, la tecnología y la innovación en mayor medida, a atender las necesidades prioritarias de la sociedad.
- \_\_ Vincular las acciones de todos los sectores con el propósito de incrementar el monto de recursos disponibles para ciencia y tecnología, y que éstos sean utilizados con la mayor eficiencia y la mayor eficacia posibles.
- \_\_ Identificar las estrategias e instrumentos necesarios para el cumplimiento del plan.
- \_\_ Promover un desarrollo armónico y equilibrado de la ciencia y tecnología en todo el país.

Como podemos ver las bases filosóficas del citado plan tiene propósitos importantes para el desarrollo nacional, resaltado el último inciso de la visión, que define la manera

en que las áreas rurales serán beneficiadas con la implementación de la política bajo análisis. Sin embargo al analizar la realidad de los pequeños productores del Estado guatemalteco, tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas en que se encuentran, las precarias condiciones de los servicios básicos y los rezagos del conflicto armado, es macroscópica la situación en que se encuentra el desarrollo rural, por lo que el instrumento denominado "PLAN" preparado por el consejo anteriormente indicado no ha dado los resultados deseados por múltiples razones, por ejemplo: a) Hasta cierto punto es discriminatorio al no contar con un representante directo del Instituto de Ciencia Tecnología Agrícola -ICTA-, que por mandato legal le corresponde la investigación agropecuaria, además por su trayectoria ha acumulado buena experiencia en el campo de la investigación y el contacto con las comunidades rurales, mas bien cada vez las autoridades han reducido los recursos y por lo mismo el adelgazamiento institucional, además el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación que también por mandato legal le corresponde la coordinación del sistema productivo nacional y que tiene representación en este consejo, ya no cuenta con dependencias importantes como DIGESA y DIGESEPE, que por naturaleza han desempeñado un papel importante en la transferencia de tecnología agrícola. Sin embargo existen algunos indicadores que muestran avances importantes, por ejemplo: a finales del 2005 estaban inscritos 1,284 investigadores y expertos principalmente en los sectores salud, agropecuario y medioambiente, lamentablemente el informe no refiere resultados, pero se deduce que a pesar de ser Agrocyt quien más proyectos ha aprobado para su ejecución, estos han sido insuficientes para dar un salto importante en la investigación y desarrollo tecnológico de Guatemala, reflejado en el gasto del Estado que, como indica el Informe del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación 2005-2014, presentando indicadores parciales, durante el período 1996–2004, solo se gastó el 35% del presupuesto, muy lejos de lo asignado en ley que son 120 millones de quetzales.

### 5.3 Impacto En Los Procesos De Descampenización, Proletarización Y De Vinculación De La Población Rural Dedicadas A La Actividad Agrícola Y Otras Actividades Colaterales Al Modelo Agrícola, Tales Como La Economía Informal, El Comercio, Migraciones Del Campo A La Ciudad Y A Otros Países.

Las reformas estructurales implementadas en Guatemala, como parte de la política de respuesta a la globalización han impactado fuertemente en los procesos orientados al desarrollo rural facilitando el fenómeno de descampenización y proletarización, pues la estructuración de bloques económicos regionales si bien es cierto que las economías nacionales se complementan entre si para poder competir, la producción agrícola requiere de importantes capitales en varios rubros como: el desarrollo de tecnologías eficientes de producción, investigación de mercado, generación de buena oferta de mano de obra calificada, calidad de servicios y estrategias paralelas a minimizar los efectos neoliberales en los más pobres. Recursos que normalmente no están disponibles en los países en vías de desarrollo como el caso de Guatemala y que aunado a otros factores como la falta de transparencia, la población rural es como siempre la más sacrificada, porque con una agricultura de subsistencia, una economía muy simple y falta de servicios básicos adecuados, los guatemaltecos pobres se ven afectados y obligados a migrar en busca de otros medios para subsistir.



5.3.1 **Migración:** El informe anual 2002 sobre política de desarrollo social y población de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia “*Las migraciones, cuando no son provocadas por causas de violencia interna, conflictos armados o desastres naturales, suelen ser el resultado de la pobreza, desempleo y en general la falta de satisfacción de las necesidades básicas de la población que le permita vivir con dignidad*”. Además el mismo informe indica que la población emigrante en busca de oportunidades en forma temporal al interior del país esta alrededor de un millón de personas (hombres, mujeres, niños y niñas), provenientes de los departamentos con una alta población indígena y los lugares de destino son los departamentos donde se ubica la agricultura extensiva y orientado al mercado internacional como Escuintla, Suchitepéquez, Retalhuleu, Santa Rosa y Zacapa, debido la concentración productiva del departamento de Guatemala, este absorbe la mayoría de la población movilizada.

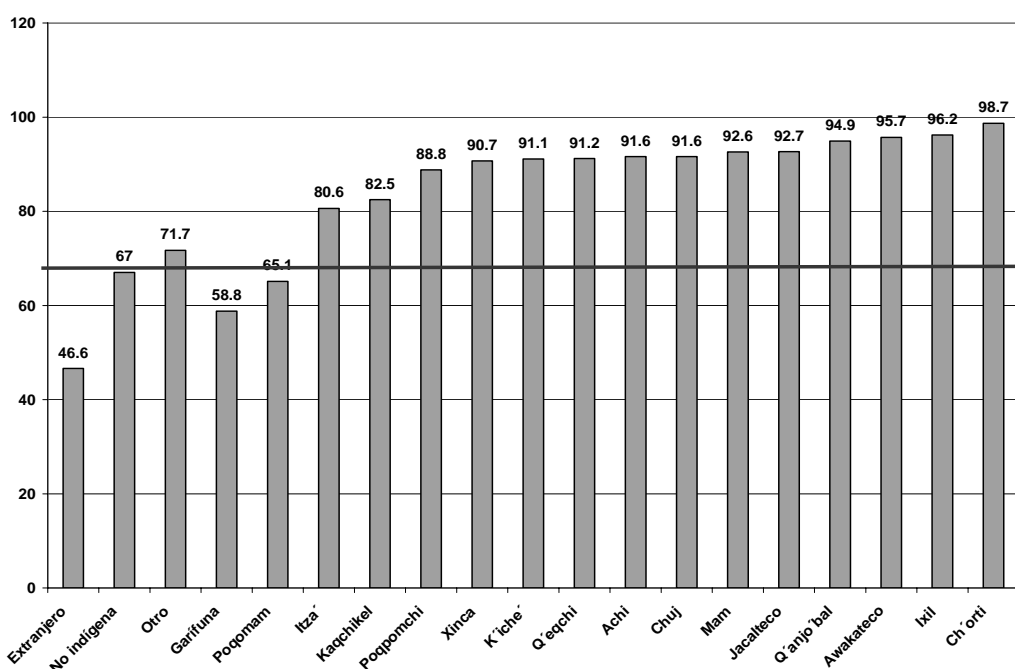
Pero la migración no sólo se da al interior del país, sino que también a nivel internacional, el principal destino los Estados Unidos de Norteamérica (98.2% según OIM 2006), constituyéndose como una vía para aproximadamente 1,178,000 guatemaltecos y guatemaltecas (OIM2006), para lograr mejores condiciones de vida que no es posible lograrlas en el lugar de origen, como se indica en diario electrónico [unidosporguate.gob.gt](http://unidosporguate.gob.gt) (marzo 2008) “*Hasta los años 80 los flujos migratorios fueron motivados por razones políticas, a partir de los 90 buscando fuentes de empleo*”. Este fenómeno ha causado un gran impacto en la economía rural y en la balanza de pagos de Guatemala, pues de acuerdo a una reciente encuesta realizada por la Organización Internacional del Migrante en 8 regiones del país el 36% de la población total tienen familiares en el extranjero y de ese universo el 38.6% residen en áreas urbanas y el 61.4% pertenecen a las áreas rurales, aportando un promedio mensual de 309 dólares de los Estados Unidos por hogar (OIM 2006).

La migración internacional, impacta en la economía guatemalteca y no necesariamente el impacto es positivo, por diferentes razones entre las más importantes: a) Las remesas no son ingresos sostenibles en las familias a través del tiempo, b) Pérdida de capital humano calificado pues según OIM 2005, el 50.6% de la población residente en el extranjero tiene algún grado de educación primaria, (23.5% *no logró completar la primaria y 27.1% viajó con la primaria completa*). El 7.0% viajó con la secundaria incompleta y el 12.0% concluyó la educación secundaria. El 5.5% de la población viajó con educación diversificada incompleta y el 17.3% viajó con terminada la educación diversificada. El 1.2% de las personas que viajaron con algún grado universitario y el 0.6% (7,527) emigraron siendo profesionales universitarios, este ultimo sector, indican los expertos que posiblemente viajaron por efectos de las políticas globalizadoras, lo cual se deduce que sólo el 5.4% representa personas migrantes analfabetas. Además también OIM, afirma que el 87.9% de la población que vivía fuera de Guatemala en el año 2002 se catalogaba como económicamente activa. En conclusión la transición a la participación democrática de Guatemala, coincidió con las transformaciones económicas asociadas a las políticas neoliberales y globalizadoras, incidiendo fuertemente en la sociedad rural de varias maneras pero quizás una de las más importantes es el reforzamiento al aumento a la pobreza y la conservación de las

profundas desigualdades que desde la conquista han afectado a la población rural e indígena.

5.3.2 **Empleo:** Actualmente la falta de empleo es otro de los problemas que afecta a los guatemaltecos impactando fuertemente en la calidad de vida de las personas que pasan obligadamente al subempleo, donde los habitantes del área rural e indígena sufren las peores consecuencias, pues es donde se concentran los porcentaje mayores de Población Económicamente Activa inmersos en la economía informal, como podemos ver en la **grafica No. 8**, elaborada por el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal de la Unión Europea.

**Grafica No. 8:** % de PEA, de la economía informal por sectores sociales



Fuente: Con datos de CIEN. Citado por el Programa de Descentralización y Fortalecimiento Municipal de la Unión Europea. Junio 2008.

Pues la falta de ingresos no sólo afecta lo económico sino que también en lo social, como lo indica el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, *“El bienestar se derrama, uno, por la generación de empleo y dos, por el incremento salarial”*, lo preocupante es que debido a la inestabilidad de las políticas económicas en Guatemala, la presión que ejerce la globalización y que además según INE (2002-2003) citado por el Informe Anual 2004, Sobre Políticas de desarrollo social y población 2004 de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia *“al mercado de trabajo se incorpora, en términos generales, un promedio de 22,000 personas por trimestre”* este fenómeno cada vez crece en decremento del bienestar de los guatemaltecos pobres, por ejemplo según el informe anteriormente indicado utilizando datos de ENS 1989 Y ENEI 2004, indica que 1989 el 67% de la población ocupada

estaba en el sector informal y en el 2004 la proporción de personas en el sector informal de la economía asciende a 75.4%. La presencia de la mujer en el sector informal de la economía es mayor que el hombre.

#### 5.4 La Conflictividad Agraria Del País, Derivado Del Modelo De Desarrollo Rural Adoptado Por El Estado.

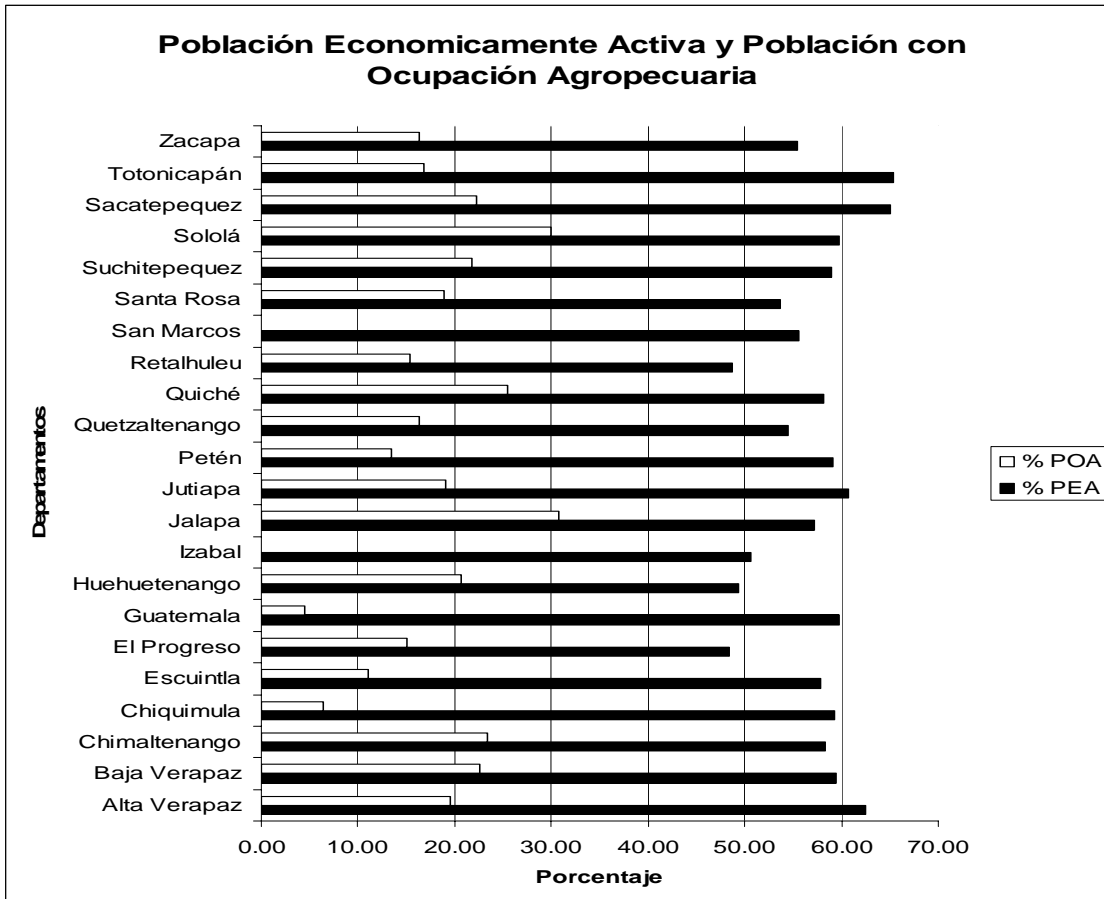
Es importante resaltar que si bien las estructuras sociales son cambiantes, como podemos ver en la **gráfica No. 9**, la población ocupada en la agricultura guatemalteca sigue siendo muy importante comparada con la población económicamente activa en general y por lo tanto, el aporte a la economía es muy significativo pero también las necesidades en este sector son amplias, por lo que es vital que el gobierno, la empresa privada, la cooperación internacional, los grupos de campesinos organizados y el sector cooperativo, unan esfuerzos transparentes para trabajar por un desarrollo rural efectivo a favor de las poblaciones que tradicionalmente han sido marginadas y muy limitadas en la satisfacción de sus necesidades básicas. Considerando también que la solución a las necesidades del desarrollo rural tiene rango constitucional de conformidad con lo establecido en el artículo 119 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

Así mismo El Acuerdo de Paz Firme y Duradera firmado en diciembre de 1996 entre el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, en la parte sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, en el cuarto párrafo de los considerandos indica *“Que en el área rural es necesaria una estrategia que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y a otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos”*, además en cuanto a Democratización y Desarrollo Participativo es importante destacar dos aspectos muy relacionados:

- 1) *“La participación de la mujer es imprescindible para el desarrollo económico y social de Guatemala y es obligación del Estado promover la eliminación de toda forma de discriminación”.*
- 2) *“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. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento, y que, al contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los Guatemaltecos. En la búsqueda del bienestar de todos los guatemaltecos, la política social debe propiciar el desarrollo económico, mediante su impacto en la producción y la eficiencia”.*
- 3) *“La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y las debilidades de las instituciones estatales”*
- 4) *“La resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades*

de producción y de cultivo, hasta la proyección del ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y distribución equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo”.

**Grafica No. 9**



Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Estadístico de INE 2004.

Como los conflictos agrarios están muy ligados al desarrollo rural integral, es muy importante el análisis de este eje estratégico y por lo mismo encontramos que esta necesidad se concentra principalmente por parte del sector campesino en ampliar el acceso a la tierra acompañado de procedimientos legales para alcanzar la certeza y seguridad jurídica sobre la posesión y propiedad de este medio de producción, por su parte el gobierno, en definir las políticas que tiendan a satisfacer esta necesidad y por lo mismo reducir sus expresiones visibles como lo son los conflictos.

Según el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, “Las instancias gubernamentales agrupan los conflictos manifiestos en cuatro grandes categorías: a) Las demandas entabladas judicialmente para determinar el derecho del cual más de una persona se siente titular, que según la Secretaría de Asuntos Agrarios representa el 66% de los conflictos, asimismo indica que los departamentos de Alta Verapaz y Peten lideran los conflictos, b) Conflictos por límites territoriales que se originan principalmente entre comunidades y/o municipios, representa menos del 3%, c)

Ocupaciones directas de la tierra representa el 25% de los casos, principalmente en los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, el Norte de El Quince y Peten, por motivos de historia de la propiedad e incumplimiento de responsabilidades laborales y d) La regularización que prácticamente representa el 6% del total de los casos.

Considerando la conflictividad agraria y que el Estado esta llamado a jugar un papel protagónico en minimizar estos obstáculos del desarrollo socioeconómico, el gobierno ha formulado diversas políticas con resultados mediáticos, por ejemplo en 1967 con el Decreto 1551 se da vida al Instituto Nacional de Transformación Agraria -INTA-, esta institución que tenía por objeto facilitar el acceso a la tierra, brindar asistencia técnica y crediticia a los beneficiarios, se caracterizó por grandes niveles de corrupción y desorden, y por lo mismo con resultados poco alentadores.

La persistencia del fenómeno agrario a través de la historia, motivó al gobierno del Presidente Oscar Berger, para que a través de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República -SAA-, en coordinación con el Consejo de Política Agraria y al tenor del Espíritu y letra de los Acuerdos de Paz, elaboró la Política Agraria con cuatro ejes importantes, que son: 1) Acceso a la Tierra, cuya responsabilidad principal se deposita en Fondo de Tierras, 2) Certeza y Seguridad Jurídica, Coordinada por el Registro de Información Catastral y el Registro de la Propiedad, 3) Atención a Conflictos Agrarios, cuya responsabilidad se deposita también en el Fondo de Tierras y la Secretaria de Asuntos Agrarios de la Presidencia, 4) Impulso a la Competitividad del Área Rural, este último con el objeto de fortalecer el desarrollo del potencial de todos los actores del área rural en el ámbito de sus capacidades productivas.

Por su trascendencia en la política definida en el gobierno anterior, entraremos a conocer los resultados de dos instituciones actualmente muy importantes como el FONTIERRAS y el RIC.

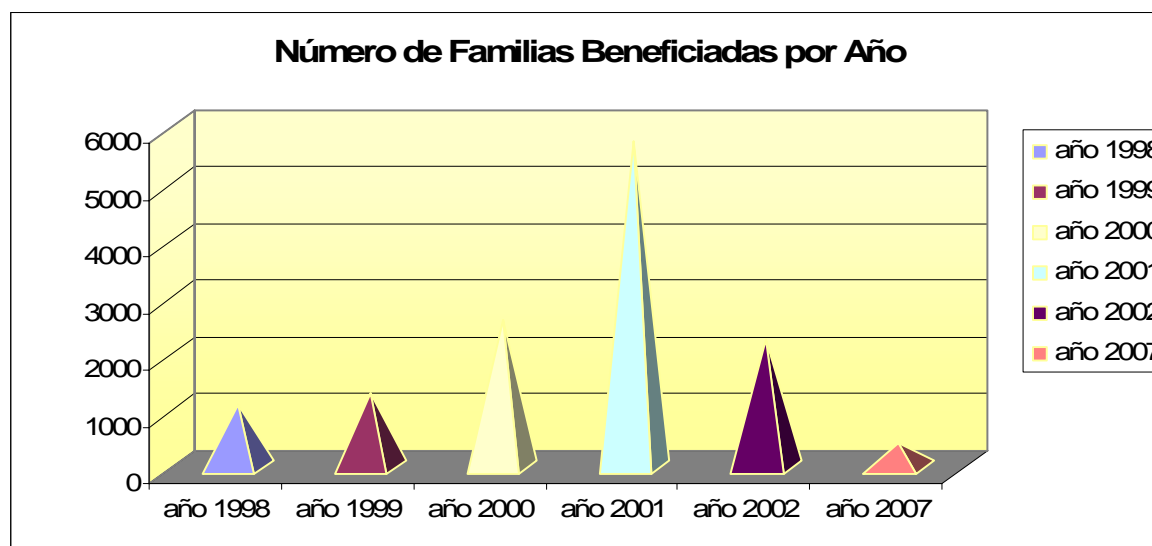
#### 5.4.1 Fondo de Tierras -FONTIERRAS-

Creado con el Decreto 24-99 y derogando la base legal del Instituto Nacional de Transformación Agraria, inicia sus actividades con muchas expectativas y como una institución descentralizada del Estado, participativa y de servicio para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones de desarrollo rural integral y sostenible. De acuerdo con la citada ley el FONTIERRAS, se trazan seis objetivos para dar respuestas a las necesidades agrarias y entre los mas importantes tenemos: a) Facilitar el acceso a la tierra en propiedad a campesinos y campesinas en forma individual u organizada a través de mecanismos financieros adecuados, así como el uso de los recursos naturales de dichas tierras y de los proyectos productivos de los beneficiarios, b) Coordinar con otras instituciones del Estado el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico, c) Definir la política y promover programas para facilitar el acceso de la mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos relacionados con la misma. De acuerdo al artículo 26 del decreto anteriormente citado las actividades deberán finalizar en el

presente año (2008), por lo que es importante analizar algunos de sus resultados más importantes.

- **Familias Beneficiadas:** En cuanto al acceso a la tierra se han beneficiado aproximadamente unas 20,000 familias hasta el 2007, que con fondos del FONTIERRAS, se compraron unas 230 fincas y como se puede ver en la **grafica No. 10**, en el año 2001 es donde más oportunidad se le dio a los grupos de agricultores a tener en propiedad este medio de producción, tan importante para el desarrollo de los guatemaltecos del área rural, según datos del Fondo de tierras en el 2002 ya se observa la participación de la mujer, lo que representó el 11.5% de la participación y jefes de familia beneficiados, respectivamente.

**Gráfica No. 10.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo de Tierras.

Además en el año 2007, indica el Fondo de tierras que benefició a 24,500 familias aproximadamente en el tema de arrendamiento de tierras.

Debido a que el tema de acceso y regularización de las tierras está acompañada con un programa de Asistencia Técnica, en el 2007 se incluyó el componente de comercialización, elemento muy importante para el desarrollo pues de acuerdo con uno de los objetivos del Fondo de Tierras y que es muy compatible con el desarrollo rural, los campesinos no sólo deben capacitarse en la producción sino que también en la comercialización, lo cual les permite mejorar sus ingresos como eje del desarrollo humano.

El Fondo de Tierras ha hecho esfuerzos importantes para cumplir con la misión de facilitar a familias campesinas guatemaltecas, sin tierra o con tierra insuficiente, en situación de pobreza, al acceso a la tierra, asistencia técnica y crediticia para los proyectos productivos y la regularización, que por ejemplo en el 2001 participaron efectivamente en la resolución de 55,000 expedientes, aún hace falta mucho por hacer considerando que de acuerdo al censo agropecuario de 1979 reflejaba como dato de interés para Guatemala, en ese momento existían aproximadamente unos

310,000 trabajadores de 20 años en promedio, sin tierra y sin trabajo, lo que hacia evidente la necesidad de mas o menos unos tres millones de hectáreas para dotar a las personas con este medio productivo. Otro aspecto que por su importancia se hace constar, es que las acciones de FONTIERRAS, se ubican principalmente en los departamentos de Alta Verapaz, El Quiché, Huehuetenango, Peten, Izabal, Quetzaltenango, San Marcos, Suchitepéquez, Escuintla, Guatemala y otros, por la razón de que si analizamos la **grafica No. 3**, en esos departamentos es donde se concentra la mayor cantidad de personas pobres y con pobreza extrema.

#### 5.4.2 Registro de información catastral:

El Gobierno con el objeto de responder a las necesidades de certeza y seguridad jurídica de tierra como columna vertebral del desarrollo rural, respondiendo además a lo preceptuado en la Constitución Política de la Republica y los Acuerdos de Paz, con el Decreto 41-2005, da vida al Registro de Información Catastral -RIC-, inicia sus actividades en el año 2006, considerando 4 elementos importantes como: 1) Elaboración de un Diagnóstico Territorial y Mapa de Actores, 2) Análisis de Conflictividad, 3) Capacitación a Líderes y Actores Estratégicos y 4) Proceso de Difusión Dirigida a los Usuarios y ubicándose en los departamentos a nuestra consideración a excepción de Peten y Alta Verapaz, menos conflictivos como se puede ver en el mapa de Guatemala, declarando 20 zonas en proceso catastral y considerando otras 3 para el año 2007, lo que podría representar el 40% del territorio nacional según información oficial del RIC. Teniendo como principal avance el levantamiento de 57,033 predios en dos años de funcionamiento, a parte de que se han hecho estudios sobre investigación de base, investigación de derechos reales, saneamiento de investigación registral, análisis jurídico de la información catastral y estudios jurídicos relacionados con la tenencia de la tierra, gastando e invirtiendo aproximadamente la cantidad de sesenta y cinco millones ochocientos setenta y cinco mil doscientos veinte y tres quetzales con ochenta y seis centavos (**Q 65,875,223.86**)

Municipios y Departamentos donde Inicia Operaciones el RIC.



Fuente: Información Proporcionada por Registro de Información Catastral.

Como podemos ver esta institución es importante para el desarrollo rural y aunque actualmente sus productos no son muy notorios, conforme avance el tiempo podrá consolidar sus objetivos, para lo cual tendrá que superar obstáculos como: Temor de los sectores del área rural sobre los efectos de las acciones por falta de información adecuada tomando en cuenta que es una institución nueva y por lo mismo no hay cultura catastral en el país, aspectos políticos mal intencionados que buscan desvirtuar los fines de la institución y la dificultad para consolidar un sistema de administración de tierras en el país.

## 5.5 Evaluación De La Política De Desarrollo Rural De Los Últimos Gobiernos.

### 5.5.1 Definición de política pública:

Según Gómez (2007), citando a Herrera (2002), que a su vez cita a Ives y Thoening, indica que *“las políticas públicas corresponden a cursos de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y legitimidad gubernamental”*.

Considerando esta definición, podemos notar aspectos importantes:

- a) **Autoridades del estado guatemalteco investidas para la gestión pública:** Artículo 23 del Decreto No.114-97. Ley del Organismo Ejecutivo. *“Los Ministros son los rectores de las políticas públicas correspondientes a las funciones sustantivas de cada Ministerio. Ejercer un papel de coordinación y facilitación de la acción del sector o sectores bajo su responsabilidad, para lo cual deben coordinar esfuerzos y propiciar la comunicación y cooperación entre las diferentes instituciones públicas y privadas que corresponda. Todas las instituciones públicas que tengan funciones relacionadas con el o los ramos de cada Ministerio forman parte del sector o los sectores correspondientes y están obligas a coordinar con el rector sectorial”*, de acuerdo a este artículo, respaldado por los artículos 182 y 183 de la Constitución Política de la Republica de *Guatemala*, corresponde entonces al Presidente y a los Ministros o Consejo de Ministros planificar, ejecutar y evaluar políticas publicas relevantes al desarrollo y bienestar de la nación.
- b) **La coordinación de las acciones:** Las autoridades no solamente están investidas para definir las políticas públicas sino que también para coordinar las acciones interinstitucionales con el objeto de lograr la eficiencia y efectividad de las mismas, evidenciando la importancia de la planificación para el buen funcionamiento de la compleja estructura del sector público.
- c) **Legitimidad de los instrumentos de desarrollo:** La ley anteriormente citada legítima las acciones del Poder Ejecutivo, relacionados con las políticas públicas.

En el periodo 2004 a 2007, según la Dirección de Políticas Económicas y Sociales de SEGEPLAN, había alrededor de 36 políticas públicas, cuyo objetivo era lograr el desarrollo económico y social de todos los Guatemaltecos y el tema rural es parte de este complejo menú, como lo manda el artículo 225 de la Constitución Política de



Guatemala y el artículo 4 de la Ley de consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002).

De las 36 políticas públicas que existían hasta el 2007, 17 son transversales, y es en este grupo donde encontramos la Política de desarrollo rural, coordinada por la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, como lo manda el artículo 11 del Decreto Número 114-97, inciso “c” “Ejercer la dirección ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano-Rural y el sistema de Consejos Regionales y Departamentales, a efecto de coordinar la ejecución de proyectos y políticas aprobados por este”.

Bajo este marco legal y conceptual, tanto el gobierno del presidente Oscar Berger como el del actual gobierno, han definido sus políticas que orientan el tratamiento hacia el área rural, como parte de la institucionalidad formal.

### 5.5.2 Periodo de gobierno 2004-2008.

Presidido por el Licenciado Oscar Berger, Andrés Dávila S. citado en el matutino “El Periódico”, con fecha 6 de septiembre de 2006, dice que con más de un año de negociaciones, consensos y compromisos con diversos sectores del país, el Gobierno anuncia y asume el compromiso de seguir los lineamientos de una política de desarrollo rural con el objeto de fortalecer seis ejes: a) sociales, b) económicos, c) agrarios, d) culturales, e) ambientales y f) políticos de las comunidades en el interior de la república, para lo cual deberá considerar elementos de trascendencia como: 1) Dar un lugar al ser humano como centro del desarrollo humano, 2) Papel del Estado en el desarrollo rural, 3) Equidad, 4) Crecimiento Económico Incluyente, 5) Multiculturalidad, plurilingüismo e interculturalidad, 6) Cultura de paz, y 7) Sostenibilidad, como parte de la estrategia se conforma el gabinete específico conformado con representantes de todos los ministerios, cuya función es velar porque se cumplan las decisiones tomadas por los Consejos Comunitarios de Desarrollo en materia económica.

Este compromiso asumido por el Presidente Berger, es importante considerando varios factores del momento, por un lado los datos del Instituto Nacional de Estadística indican que en Guatemala el 57% de la población vive en situación de pobreza, por el otro se ve una propuesta con profundas divisiones por sectores que tradicionalmente han estado en desacuerdo por la tenencia de los medios de producción, por ejemplo, Daniel Pascual miembro del Comité de Unidad Campesina -CUC-, citado por el mismo periódico señala que este compromiso no los satisface porque consideran que se inclina por favorecer a la Cámara del Agro, al dejar fuera de la negociación la confiscación de las tierras, afirmación secundada por la Unidad de Acción Sindical y Popular –UASP-, por su parte el Presidente de la Cámara del Agro Sr. Carlos Zúñiga, asegura que efectivamente el tema de la propiedad privada debe quedar fuera de toda negociación. Sentenciando de esta manera el fracaso de la iniciativa liderada por el Licenciado Oscar Berger y el incremento de la pobreza principalmente en el área rural, por falta de un consenso transparente por todas las partes involucradas, o bien como lo afirma Gutiérrez Martínez (2008), “aunque en Guatemala desde hace muchos años se viene discutiendo el desarrollo rural, por falta de flexibilidad en realidad no ha habido una verdadera política de desarrollo rural”. A pesar que desde 2006, según SEGEPLAN

(2008), la gestión de la ruralidad ha sido apoyada por la Unidad Técnica de Desarrollo Rural -UTDR-, que busca convertirse en una dirección, los resultados no se han dado de acuerdo a lo planificado, lo cual es verificable con la realidad, por ejemplo:

- i) **Eje social:** La brecha desigual entre ricos y pobres se acrecentó, por ejemplo según el programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo citado por el Diario Prensa Libre de fecha 21 de julio de 2008, indica que en promedio la personas mas ricas (aproximadamente el 10% de la población total de Guatemala), obtienen de ingresos en un año lo que el más pobre (alrededor del 20%) podría ganar en el transcurso del 70% de su vida). Este dato solo es uno de los que reflejan la realidad social en Guatemala, que al hablar de obstáculos potenciales que facilitan el rezago social, inmediatamente salen temas estructurales como la gobernabilidad, la corrupción, bajos niveles de capital humano, violencia, debilidad tributaria, baja cobertura y calidad en salud en todos los niveles (aproximadamente en el 80% de la población), etc.
- ii) **Eje económico:**  
Como podemos ver en la grafica No. 2, la expresión de la pobreza en el área rural es altamente significativo y se calcula que en la actualidad el 56% de la población vive en pobreza, más preocupante es aun lo afirmado por Gustavo Arriola Q., consultor del PNUD, citado por el diario Prensa Libre de fecha 1 de julio de 2008, “antes de la crisis petrolera se calcula que 700,000 personas que no eran pobres pasaron a serlo tomando en cuenta sus ingresos y formas de vida, grupo humano que sin lugar a dudas están reforzando el desempleo y el subempleo que según ENEI 2004 para el caso del subempleo en el año 2004 era de 16.25% y en el 2007 fue de 22.43% (ENED 2007).
- iii) **Eje agrario:**  
La temática agraria ha sido desde la colonia un eje estratégico y complicado para el desarrollo rural en Guatemala, las razones son múltiples, por ejemplo la tenencia de la tierra actualmente continua siendo una brecha muy fuerte entre los latifundistas y los minifundistas que son la mayoría, por ejemplo: El Programa de las Naciones Unidas -PNUD- citado por Prensa Libre de fecha 21 de julio de 2008, indica que el 80% de la tierra productiva (apta para la explotación agrícola intensa), sigue estando en manos de pocos productores ( 5% ) dato preocupante, si consideramos que el área destinada para la actividad agropecuaria en el país sobrepasó la mitad del territorio nacional (50.8% de los 108,889 kilómetros que conforma el país según ENA 2007). También está el tema de la seguridad jurídica de la tierra que aunque ya se cuenta con el Registro de Información Catastral, la regularización de la propiedad y posesión legítima de bienes inmuebles ha dificultado el levantamiento de censo catastral según lo informado por el Ing. José Manuel Álvarez, Director de la institución anteriormente indicada, recalcando además la necesidad de trabajar en la legislación para resolver esta situación. (citado por el diario Prensa Libre de fecha 26 de abril de 2008)

**iv) Eje cultural:**

Guatemala es un país multicultural, donde 24 idiomas están activos y presentes en la vida diaria, según el Instituto Nacional de Estadística citado por el Diario Prensa Libre de fecha 13 de julio de 2008, en el censo 2002, alrededor de dos millones de personas no hablan castellano, pero las instituciones mayoritariamente son monolingües, por lo que como eje estratégico para el desarrollo rural no ha tenido impacto significativo a favor de la población del campo, a pesar de contar en el país con algunas legislaciones orientadas a mejorar esta limitante social como la ley de idiomas nacionales aprobada en el 2003, aun no tiene reglamento, impidiendo su aplicabilidad y afectando fuertemente a la población maya-hablante, que enfrenta dificultad para acceder a servicios de salud, justicia, educación y otros, por ejemplo Marcos Xicay de la Fundación Kaqchikel citado por el Diario Prensa Libre de fecha 25 de junio de 2008, indica que la falta de apoyo del Gobierno a la educación bilingüe es una de las mayores preocupaciones porque debilita la enseñanza y el desarrollo de los estudiantes de las comunidades de origen maya.

**v) Eje ambiental:**

El medio ambiente como eje estratégico del desarrollo sostenible, a pesar de encontrarse en los planes de desarrollo gubernamental no ha recibido el apoyo necesario para cumplir con las metas propuestas, convirtiéndose en una de las debilidades más visibles en el país, por ejemplo en materia forestal Juan Fernando Estrada citado por el Diario Prensa Libre de fecha 14 de julio de 2008, indica que de acuerdo a la última acta de la Academia Nacional de Ciencias de los Estados Unidos de Norte América, Guatemala se encuentra entre los tres países de Latinoamérica que han disminuido significativamente su territorio forestal desde el 2000. La principal causa según el Instituto Nacional de Bosques es el uso de leña para energía primordialmente en las zonas rurales, “principalmente en los departamentos de Chiquimula, Jutiapa, Petén, Jalapa, Izabal y Zacapa” (Informe Perfil Ambiental de Guatemala 2006), también el diagnóstico del sector forestal afirma que unas 70,000 hectáreas son taladas cada año y solamente 11,000 son reforestadas (citado por el Diario Prensa Libre de Fecha 18 de mayo de 2008), aunado a este componente ambiental, existen otros que han afectado grandemente como la introducción de aguas servidas sin tratar a los manantiales, ríos, lagos y otras fuentes hídricas, la generación de desechos sólidos que por las actividades humanas cada día crece sin control, por ejemplo en la Ciudad de Quetzaltenango a diario actualmente se generan 75 toneladas de basura que son depositadas en un basurero en las afueras de la ciudad pero sin tratamiento alguno, preocupante es que las mismas autoridades violan la norma jurídica relacionada con el medio ambiente, alimentando la impunidad ambiental en el país, por ejemplo El Centro de Acción Legal y Ambiental -CALAS-, citado por el diario Prensa Libre de fecha 7 de febrero de 2008, indica que en el 2007 un total de 653 denuncias de delitos contra el ambiente fueron presentadas a operadores de la justicia pero hasta esa fecha ningún caso ha llegado a sentencia.

**vi. Políticas orientadas a las comunidades en el interior de la república:**

En cuando a la posibilidad de orientar políticas enfocadas a las comunidades rurales, no hay avances importantes o más bien no han habido acciones concretas para ubicar al ser humano como centro del desarrollo, menos en la población rural, sólo basta mirar uno de los temas estratégicos como salud, el informe “Quien financia el sistema de salud en Guatemala”, elaborado por la **Agencia de Cooperación Estadounidense -USAID-**, citado por el Diario Prensa Libre de fecha 3 de agosto de 2008, indica que el gobierno solo controla una quinta parte del total de gastos de salud en Guatemala que aproximadamente es del 6.5 % de PIB, ejemplo: en el año 2005 se gastaron unos 12,000 millones de quetzales en concepto de salud, de los cuales se calcula que los guatemaltecos desembolsaron 8,500 millones de Quetzales, además el tema de seguridad que cada día preocupa a todas y todos, los últimos gobiernos evidencian la falta de políticas concretas para garantizar este de derecho de rango constitucional (artículo 2 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala), como resultado de esta debilidad, la seguridad de los guatemaltecos y guatemaltecas ha sido visto como una oportunidad para los comerciantes en este campo a tal grado que a partir del año 2006 de conforma “La Cámara de Seguridad en Guatemala”, donde según su representante existen alrededor de 500 empresas afiliadas con una tropa aproximada de 60,000 agentes, superior a los cuerpos oficiales como la Policía Nacional Civil y el Ejercito de Guatemala. El Propio expresidente Oscar Berger en su última conferencia de prensa indico que era muy difícil puntualizar sus mayores logros en materia de desarrollo, pero que podía citar las 60,000 computadoras repartidas entre los maestros, así mismo mejor infraestructura y una macroeconomía estable, estas declaraciones e indicadores presentes en Guatemala, valida lo afirmado por el Ing. Hugo Vargas especialista del Instituto Interamericano para la Cooperación de la Agricultura (sede Guatemala) “En Guatemala no han habido políticas ni estrategias integrales que permitan institucionalizar el desarrollo rural, pues las denominadas políticas mas bien han sido acciones de carácter asistencialista”

**5.5.3 Políticas gobierno actual:**

El Gobierno del Presidente Álvaro Colom Caballeros inicia su gestión el 14 de enero de 2008, a ocho meses de trabajo, sin embargo es importante analizar algunos resultados parciales relacionados con la temática:

**5.5.3.1 Plan de gobierno de la Unidad Nacional de la Esperanza:**

Este es el principal instrumento de campaña del ahora presidente de la República de Guatemala, basado en cuatro programas estratégicos que son: a) Solidaridad relacionada con la lealtad humana, b) Gobernabilidad con la lealtad cívica, c) Productividad que tiene que ver con la lealtad económica y d) Regionalidad relacionada con la lealtad al vecino, estos programas según el actual Presidente, por estar altamente consensuado le permite orientar acciones de desarrollo social, acompañado

de una buena generación de empleo, generación de riqueza, bienestar, buena infraestructura básica y el mantenimiento de relaciones armoniosas dentro de un marco de libertades fundamentales, de justicia social, de equidad y de participación ciudadana, teniendo como resultado elevar la calidad de vida de los diferentes grupos de población guatemalteca y reducir fundamentalmente la pobreza y pobreza extrema. Por su grado de importancia textualmente se cita la misión del plan **“proteger a la persona y a la familia, buscando la realización del bien común garantizando la vida, la libertad y la propiedad. Para ello nos proponemos un modelo de desarrollo creciente, sostenible, integrado, descentralizado y competitivo en una sociedad libre, democrática y participativa con gobernabilidad, basando nuestra estrategia en el bienestar de la persona humana”**.

Luego de ganar las elecciones generales, toma posesión el 14 de enero del presente año e implementa el instrumento denominado “Plan de los Primeros 100 días de Gobierno”, donde confirma la misión planteada en el plan de campaña, **indicando “Queremos una Guatemala libre, democrática, justa, equitativa y prospera, que sea incluyente y participativa, con oportunidad para todos, en donde el progreso sea generalizado y se reconozca la igualdad, en una convivencia en paz y armonía buscando siempre el bien común”**, con un presupuesto de 1,208 millones de quetzales, destinados principalmente en los programas de gobernabilidad, solidaridad y productividad (33.6%, 32.9% y 33.4% respectivamente).

A pesar de oír constantemente el proyecto de cohesión social y observar la valoración del ser humano en la misión de la Unidad Nacional de la Esperanza cuyo máximo líder es el Presidente Álvaro Colom Caballeros o como ellos mismos expresan en su plan que “ la UNE es una expresión política que se inspira en los ideales de la Revolución Francesa: Libertad, Igualdad y Fraternidad, así como en los valores de la primacía del bien común, el respeto a la dignidad de la persona humana y la justicia social”. El desarrollo rural nuevamente se queda marginado en las políticas públicas, pues ni en el plan general ni en el plan de los 100 días, no se observa una política concreta y coherente, sino únicamente acciones de carácter paternalista, asistencialista y difusa en los diferentes ejes programados por el gobierno, con un alto riesgo de fomentar una sociedad confrontada y dependiente. Por ejemplo en el plan de los 100 días una de las líneas de apoyo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería -MAGA-, es focalizar, fortalecer y acompañar con asistencia técnica sistematizada la entrega de insumos agrícolas, fertilizantes, productos genéricos y aperos de labranza a menor costo del mercado normal. Lo que a mi criterio este ministerio ha perdido además de la asistencia técnica para la extensión agrícola que es muy importante, la posibilidad de coordinar como mínimo las actividades agropecuarias y por lo mismo evidencia la dificultad para trabajar por una seguridad alimentaria sostenible. Tal vez un acercamiento al desarrollo rural es la conformación de la Comisión Nacional de Desarrollo Rural -PRORURAL-, Que según su coordinador ejecutivo, tiene dos objetivos principales: 1) fortalecer proyectos relacionados con la producción de maíz , el área textil y las maquilas y 2) fortalecer los proyectos de mayor rendimiento como los hortícolas, asegura también que este proyecto no tendrá duplicidad con el Ministerio de Agricultura porque sólo estará presente en los 45 municipios más pobres beneficiando aproximadamente a unas 5,000 familias, habrá que esperar los resultados concretos de

este proyecto que necesita hacer inversiones importantes, el Señor Roberto Dalton Coordinador Ejecutivo citado por el Diario Prensa Libre de fecha 23 de agosto de 2008 indica que necesita 140 millones de quetzales para poner en marcha las acciones.

La política de Cohesión Social concretamente no aparece en los planes de la Unidad Nacional de la Esperanza pero puede estar relacionada con los ejes transversales del plan, como lo son: a) priorización de los más pobres, b) equidad de género, c) inversión en la infancia y la niñez, d) interculturalidad, e) Ética y moral, f) Conservación del medio ambiente, g) Participación ciudadana h) Respeto a los derechos humanos. Entre las acciones más importantes que se han dado y que están muy relacionados con estos ejes transversales además de PRORURAL, está el Programa “Mi Familia Progresa”, que tiene entre sus acciones la entrega mensual de un monto económico a familias de escasos recursos, ha invertido hasta la fecha más de 140 millones de quetzales y que según el diario Prensa Libre de fecha 27 de agosto de 2008 la Sra. Sandra de Colom ha pedido al Congreso una ampliación presupuestaria de 856 millones de quetzales para este año y atender mas municipios que son prioridad. A siete meses del nuevo del Presidente Álvaro Colom es prudente esperar los resultados de su plan de gobierno aunque es evidente que no existe una política claramente definida para el desarrollo rural en Guatemala y por lo mismo la población pobre en el campo continuará cargando con los problemas relacionados a: a) la discriminación no sólo social sino que también contra los pequeños agricultores, b) el acceso a tierras de buena calidad y con seguridad jurídica, c) acceso a capital de trabajo, d) acceso a tecnologías agropecuarias que debilitan aun más la extensión rural, e) incremento de la migración de las poblaciones rurales a la población urbana y a los países del norte, f) disminución de la autoestima para elevar su confianza como persona rural y buscar la superación como un derecho básico, g) poca eficiencia administrativa de sus recursos y h) pocas posibilidades reales para acceder a servicios de calidad.

## 5.6 Marco Jurídico-Institucional, Vinculado Con El Desarrollo Rural Del País.

Como lo hemos indicado anteriormente la constante manifestación de preocupación por la ruralidad en Guatemala, tanto por el sector gubernamental como por otras instancias no gubernamentales, existe una buena cantidad de políticas, iniciativas y legislación vigente enfocadas al desarrollo que hacen que el eje rural tenga un marco jurídico-institucional complejo como lo afirma el antropólogo Francisco R. Gutiérrez en entrevista que se le hiciera para el presente trabajo. Por lo que analizar la efectividad, funcionalidad y pertinencia de las mismas, debería ser producto de un trabajo multidisciplinario, sin embargo con mucha humildad en el presente estudio haremos una presentación de las que a juicio del suscrito son muy importantes.

### 5.6.1 Marco constitucional:

El artículo 119, incisos “a” y “j”, de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, da un gran paso al dejar plasmado la obligatoriedad del Estado para impulsar las políticas y marco legal que pueda sustentar la búsqueda de soluciones a las necesidades del desarrollo agrario y rural, garantizando la propiedad privada y la protección del patrimonio familiar. Además el artículo 2 manda que “Es

deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral”. También es muy importante lo que manda en los artículos doscientos cincuenta y tres (253) y doscientos cincuenta y siete (257), donde no sólo norma la autonomía municipal sino que también ordena al Organismo Ejecutivo incluir anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado un diez por ciento (10%) del mismo para las municipalidades del país, y destinarlo por lo menos en un noventa por ciento (90%), para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes, el diez por ciento (10%) restante podrá utilizarlos en gastos de funcionamiento.

## 5.6.2 Marco político:

### 5.6.2.1 “Acuerdos de Paz”

La desigualdad social y la constante confrontación de ideologías alimentó las justificaciones para que los guatemaltecos experimentáramos un conflicto armado interno, que durante 36 años aproximadamente, según el documento “Guatemala: nunca más”, citado por el informe Democracia en Guatemala (1998), dejó un escalofriante saldo de 150,000 muertos, 50,000 desaparecidos, un millón de desaparecidos internos, 100,000 refugiados y 200,000 niños huérfanos, como dato importante 3 de cada 4 víctimas de la guerra fueron indígenas, esto es importante porque el desarrollo humano de la población rural sufrió un rezago importante principalmente en la mujer indígena que generalmente duplica los indicadores, sin embargo Guatemala continua siendo una sociedad con predominancia rural (como lo podemos ver en las graficas Nos. 2 y 8) y la agricultura produciendo la mayor cuota del producto interno bruto -PIB-, 23% aproximadamente según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (documento llamado Guatemala).

Con el apoyo de la comunidad internacional, se inicia un proceso de diálogo con las partes en conflicto, culminando con éxito cuando en el mes de diciembre de 1996 se firma la paz firme y duradera, y entre los acuerdos más importantes relacionados con el desarrollo rural se encuentra “El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria” que en el cuarto párrafo del considerando indica *“que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos”*, luego en parte estratégica sobre Situación Agraria y Desarrollo Rural *“La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales, ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad”*.

Algunos expertos en política de desarrollo humano en Guatemala coinciden que los acuerdos de paz a lo mejor deben de repensarse porque no solo no se han cumplido al

tenor de lo escrito, sino que a lo mejor ya no responden a la problemática actual, sin duda tienen razón en buena parte de sus argumentos, pero en materia de desarrollo rural la problemática continúa casi similar a los de 1970 que según Ferraté eran: a) bajos salarios y deprimidos precios en los productos agrícolas b), dificultad para acceder al crédito, poca y mala calidad de la inversión pública, c) dificultad para acceder a la tierra con seguridad jurídica, d) debilidad en el apoyo a las asociaciones y cooperativas agrícolas, e) falta de una política congruente con los verdaderos problemas del desarrollo rural, etc., por lo mismo debe tener una debida atención en la formulación de políticas de desarrollo rural, principalmente en estos tiempos de globalización donde estos sectores son los más vulnerables. Aunque no todo ha sido negativo pues en el marco de los acuerdos de paz, se han dado pasos que de una u otra manera están apoyando procesos de cambio, por ejemplo en el informe Guatemala: El rostro rural del desarrollo humano (1998), se menciona a la Asociación Barillense de Agricultores (ASOBAGRI), se indica el éxito que han tenido los asociados minifundistas en cultivos de Café y Cardamomo y el papel muy importante que desempeñan las mujeres en esos sistemas de producción.

#### 5.6.2.2 Marco jurídico-institucional:

Como se ha indicado anteriormente la preocupación por ayudar al desarrollo rural, ha llevado a los gobiernos de turno a desarrollar políticas que han hecho muchos aportes a la legislación nacional, para efectos del presente estudio se citan algunas que por su relevancia merecen especial atención.

#### 5.6.2.3 Descentralización y regionalización en Guatemala:

En este aspecto se han venido haciendo esfuerzos importantes principalmente desde la década de los 80 por ejemplo la Ley preliminar de Regionalización y Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 52-87) emitidas en diciembre de 1986 y septiembre de 1987 respectivamente, también la ley que da vida al Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto ley 25-86). Dichas leyes por diversos intereses entre ellos el político, fueron derogados y nuevamente retomados hasta dar lugar a la legislación vigente:

##### a) Decreto No. 14-2002, Ley General de Descentralización:

**Objeto:** Tiene como objeto “desarrollar el deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo el país, en forma progresiva y regulada, para trasladar las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales del Organismo Ejecutivo del municipio y demás instituciones del Estado.

**Principios:** Entre los principios más importantes relacionados con el desarrollo rural y que se encuentran plasmados en el artículo cuatro (4) de la presente ley tenemos los incisos **del 4 al 9:** que tiene que ver con el respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala, el diálogo y la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso, la equidad económica, social y el desarrollo humano integral, el combate y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la



pobreza, el restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano y la participación social.

**Fortalezas:** Entre sus fortalezas más importantes tenemos la participación ciudadana en sus modalidades de organización aceptadas por la ley, incluyendo la fiscalización social (artículos 17,18 y 19).

**Oportunidad:** Mediante la aplicación correcta de la presente ley los habitantes de la republica mediante sus formas de organización y reconocidas por la misma tienen la oportunidad para proponer y priorizar los proyectos de desarrollo comunitario.

**Debilidades:** A pesar de que el artículo diecinueve (19) le permite a las comunidades fiscalizar la calidad de las inversiones y de las obras, la auditoría social no es vinculante y deben esperar la eficiencia y voluntad de la Contraloría de Cuentas para poder obligar a las autoridades y empresas al cumplimiento estricto en la ejecución de los proyectos que por factores estructurales como la corrupción en muchas oportunidades quedan los proyectos inconclusos o defectuosos afectando a la población misma.

**Amenazas:** Ante factores estructurales como la corrupción las autoridades no cumplen con la normativa vigente o bien utilizando argucias políticas no dejan que la población pueda ejercer lo que está establecido en la ley y como resultado aunque la normativa exista, los habitantes siguen sin soluciones eficientes y con efectividad, además como sucedió en los años 80 sectores con intereses propios busquen bloquear y derogar la normativa aprovechando la debilidad de la justicia.

b) Decreto No. 11-2002, Ley de Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural:

Al igual que la ley anterior inspirada en la firma de Paz Firme Duradera, se reforma el Decreto No. 52-87, con las siguientes características:

**Objetivo:** “Organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional pública y privada”.

**Principios:** El artículo dos (2), incisos a, b, e y f, también se inspiran en aspectos importantes como: El respeto a las culturas de los pueblos que conviven en Guatemala, el fomento a la armonía de las relaciones interculturales, la conservación y el mantenimiento del equilibrio ambiental y el desarrollo humano, con base en las cosmovisiones de los pueblos mayas, xincas y garífuna y de la población no indígena.

**Fortalezas:** En todos los niveles de integración de los consejos de desarrollo además de las autoridades, se ofrece la gran oportunidad para la participación de los diferentes grupos sociales como: étnicos, sector mujer, sector cooperativista, las organizaciones campesinas, el sector académico a través de la Universidad de San Carlos de Guatemala y las universidades privadas, representación de los sectores productivos y representantes de la micro, pequeña y mediana empresa.

**Oportunidades:** Nuevamente esta ley da la gran oportunidad para que la planificación y priorización de los proyectos puedan gestionarse y ejecutarse de acuerdo a las necesidades de las organizaciones de base, literal “b” del artículo catorce (14) de la citada ley, asimismo la oportunidad de proponer al Señor Presidente Constitucional una terna para elegir al Gobernador Departamental que automáticamente se convierte en el Presidente del Consejo Departamental de Desarrollo( literal “k” del artículo 10 de la ley).

**Debilidades:** Nuevamente la fiscalización por parte de la sociedad organizada, a las acciones de las autoridades y empresas que ejecutan proyectos con fondos de el

Estado, no son vinculantes con el ordenamiento jurídico y el incumplimiento en la ejecución de los proyectos y otras inversiones queda sujeta a la voluntad de la Contraloría de Cuentas, para que puedan ser sometidos a lo que manda el sistema de justicia. Actualmente la Junta Directiva de los 48 cantones de Totonicapán, Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas y la Comisión Presidencial Contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala - ODIRSA- están en el proceso de consulta a la sociedad civil para llevar una propuesta de reformas a la presente ley con el objeto de buscar mayor eficiencia en la participación de la sociedad organizada y a la vez tener mayor efectividad en los procesos de auditoría social.

**Amenazas:** Que los representantes ante el consejo departamental de desarrollo y otros niveles no guarden la ética suficiente y por lo mismo caer en las argucias de los sectores políticos lo que puede hacer que se vean involucrados en acciones dudosas que se constituyan en razones suficientes por parte del Gobierno central y otras autoridades para no acatar la gestión que hagan en representación de la población, tal es el caso de los gobiernos presididos por el Lic. Oscar Berger y el Ing. Álvaro Colom Caballeros, que en los departamentos de Quetzaltenango, Chiquimula y otras gobernaciones, no tomaron en cuenta la propuesta de los representantes para nombrar al Gobernador, lo que ha causado malestar en la población y los desmotiva a participar más activamente, convirtiendo este proceso en un círculo vicioso que haga inoperante la legislación.

c) Decreto No. 12-2002. Código Municipal.

Como parte del proceso de descentralización se reforma el código municipal, con elementos importantes como:

**Objeto:** en el artículo No 1 nos indica que, el presente Código tiene por objeto desarrollar los principios constitucionales referentes a la organización, gobierno, administración, y funcionamiento de los municipios y demás entidades locales determinadas en este Código y el contenido de las competencias que correspondan a los municipios en cuanto a las materias que éstas regulen.

**Fortalezas:** entre los aspectos importantes encontrados en el presente código y que le da fortaleza para trabajar en función de un desarrollo integral urbano-rural tenemos la autonomía municipal garantizada en el artículo 3 del citado instrumento legal, le permite a las autoridades municipales conjuntamente con su población a ejercer la gestión municipal bajo las garantías constitucionales en temas importantes como: el ordenamiento territorial de su jurisdicción, disponer de sus recursos patrimoniales y a coordinar sus políticas con las políticas generales del Estado.

**Oportunidades:** Como oportunidades para el desarrollo integral urbano-rural tenemos los derechos y deberes de participación ciudadana organizándose sin más limitaciones que las establecidas en ley por ejemplo:

- El artículo diecisiete (17), que además de otras responsabilidades en los incisos “e”, “f”, “g”, “h” y “j” y “k”, que le manda a los ciudadanos del municipio a participar activamente en las actividades políticas, en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas del municipio y comunitarias, además obliga a las autoridades a informar a los ciudadanos de los resultados de la gestión y uso de los

recursos, importante también que en este artículo permite el derecho a los vecinos a ejercer la auditoria social y si es necesario a pedir y participar activamente en consultas populares para ayudar a resolver asuntos de gran trascendencia para la calidad de vida de los vecinos de la jurisdicción municipal. Asimismo el artículo dieciocho (18) que permite la organización en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las diferentes comunidades, en la forma que las leyes de la materia y este Código establecen. De mucha trascendencia en las reformas tenemos el artículo veinte (20), donde reconoce a las comunidades indígenas como formas de cohesión social y como tales tienen derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica, con respecto de su organización y administración interna que se rige de conformidad con sus normas, valores y procedimientos propios, con sus respectivas autoridades tradicionales reconocidas y respetadas por el Estado, de acuerdo a disposiciones constitucionales y legales, además el artículo sesenta y cinco (65), concretamente indica que, “Cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular los derechos y los intereses de las comunidades indígenas del municipio o de sus autoridades propias, el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas”.

**Debilidades:** Como debilidades además de la dificultad para contar con el porcentaje de empadronados el artículo sesenta y cuatro (64), son las argucias políticas que las autoridades municipales hacen valiéndose de la autonomía municipal para vincular los resultados de las auditorias sociales y las consultas populares, cito como ejemplo el caso del alcalde de Quetzaltenango en el tema ambiental que a pesar de la oposición generalizada del pueblo quezalteco sobre las acciones llevadas en el único e importante área verde que allí existe, se amparó en la autonomía municipal para hacer caso omiso de las regulaciones que manda la ley, incluso el artículo ocho (8), del Decreto 68-86 Ley del Protección y Mejoramiento al Medio Ambiente, manda *“que para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por características puedan producir deterioro a los recursos naturales renovables o no al ambiente o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos naturales del patrimonio natural, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación de impacto ambiental.* Otra de las debilidades es el artículo 132 párrafos segundo y tercero deja libertad para que el Concejo Municipal establezca los criterios para discutir los proyectos que se desean incluir en el presupuesto de inversión y únicamente debe informar a los sectores organizados los criterios que se utilizaron para incluir o excluir los proyectos presentados, sin la posibilidad de utilizar un mecanismo para que los sectores organizados puedan obligar a revisar la planificación en caso de inconformidad.

**Amenazas:** Como producto de las debilidades, argucias electorales y factores estructurales de corrupción, pueden hacer inoperante la ley, lo que pueden aprovechar sectores organizados para buscar reformas encaminadas a reducir o quitar los pocos logros alcanzados inspirados en los Acuerdos de Paz Firme y Duradera.

d) Decreto 24-99. Ley del Fondo de Tierras.

También como producto de los Acuerdos de Paz, firmados entre el gobierno del Presidente Álvaro Arzú y los grupos beligerantes representados en la Unidad Revolucionaria Nacional de Guatemala -URNG-, el Congreso de la Republica

aprueba la Ley del Fondo de Tierras que en artículo 3 define objetivos importantes como:

- a. Definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado.
- b. Administrar los programas de financiamiento público orientados a facilitar de diversas formas el acceso a tierras productivas, a campesinos y campesinas, en forma individual u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente.
- c. Facilitar el acceso a la tierra en propiedad a campesinos y campesinas en forma individual u organizada a través de mecanismos financieros adecuados, así como el uso de los recursos naturales de dichas tierras, bajo criterios de sostenibilidad económica y ambiental.
- d. Promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento de la compra de tierras por parte de los grupos beneficiarios, procurando que ésta permita la sostenibilidad financiera del Fondo de Tierras y de los proyectos productivos de los beneficiarios.
- e. Coordinar con otras instituciones del Estado el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico.
- f. Definir la política y promover programas para facilitar el acceso de las mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos relacionados con la misma.

**Fortalezas:** Su principal fortaleza a criterio del suscrito la encontramos en la integración del órgano superior “Junta Directiva”, que según el artículo 10 de la citada ley, esta integrada por un representante y un suplente del Ministerio de Agricultura, del Ministerio de Finanzas, del Concejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, de la Cámara del Agro de Guatemala, de las Organizaciones Indígenas de Guatemala, de las Organizaciones Campesinas de Guatemala, del Movimiento Cooperativo, que al estar integrada por mayoría de instituciones no gubernamentales, le permite hacer resoluciones muy apegadas a la realidad del desarrollo rural.

**Oportunidades:** Como toda legislación la presente ley ofrece oportunidades para los guatemaltecos, en el presente caso el artículo 20 indica que los beneficiarios pueden estar organizados o no y además en el marco de sus proyectos, deberá estimular la participación de la mujer campesina en forma individual u organizada, además el artículo 22 de la misma ley indica que, para aquellos grupos que necesiten organizarse en función de mejorar su gestión, El Fondo de Tierras facilitará servicios de asesoría jurídica a los beneficiarios para lograr la constitución y personalidad de sus organizaciones, ya sean estas asociaciones civiles, cooperativas, formas de organización propia de las comunidades indígenas y campesinas o cualquier otra seleccionada por ellos mismos.

También como otras oportunidades identificadas es el hecho de que el apoyo no esta encaminado sólo al acceso a la tierra, sino que también a proyectos productivos y un subsidio directo como capital de trabajo, indicados en los artículo treinta y dos (32), incisos “a” y “c”, lo cual minimiza los riesgos en las inversiones del crédito para la compra de tierras, además de la regularización de las tierras como otra de las

necesidades que se enfrenta en el medio rural, lo cual esta debidamente indicado en el artículo cuarenta y dos (42).

**Debilidades:** La debilidad mayor es que la ley no da vida a una institución con un programa permanente de apoyo, sino que únicamente por el plazo de 10 años que precisamente vence en el presente año y que debido a la magnitud de las necesidades del desarrollo rural, si no se concreta una ampliación seguramente dejará pendiente muchos casos sin resolver que se sumará a la problemática presente.

**Amenazas:** La amenaza latente es que por ser una ley con periodo relativamente corto de vigencia, en la negociación para ampliación de los tiempos se permitan las argucias políticas que pueden poner en peligro no sólo los programas de apoyo sino que también la estabilidad institucional donde el personal que ha acumulado buena experiencia en el tema es muy importante para la continuidad o mejora de los proyectos de desarrollo.

e) Decreto 41-2005. Ley del Registro de Información Catastral.

Uno de los resultados mas recientes de lo establecidos en los Acuerdos de paz y en sintonía con la Constitución Política de la República de Guatemala, es la reciente creación del Registro de Información Catastral en Guatemala, que también es una necesidad para minimizar la problemática del desarrollo rural, tiene como objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional, según lo preceptuado en la presente ley y sus reglamentos. Todas sus actuaciones y registros son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en un tiempo prudencial, con las formalidades de ley sin limitación alguna, informes, copias, reproducciones y certificaciones de las actuaciones a costa del interesado.

**Fortalezas:** Al igual que el Fondo de tierras, las fortalezas de la presente ley están esta en la integración del consejo directivo que de acuerdo al artículo diez (10), esta conformado por un representante y un suplente de: el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, el Registro General de la Propiedad, el Instituto Geográfico Nacional, la Asociación Nacional de Municipalidades, el Colegio de Ingenieros de Guatemala, el Colegio de Ingenieros Agrónomos de Guatemala, el Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala, que por la naturaleza de las instituciones representadas tienen la oportunidad de hacer resoluciones cercanas a la realidad y necesidades de la problemática rural.

**Oportunidades.** Entre las oportunidades que ofrece la presente ley para ayudar a solucionar la problemática rural la encontramos en las funciones del Registro de Información Catastral, específicamente los incisos: "f" *"Coadyuvar en los estudios necesarios para la definición de los problemas nacionales relativos a la propiedad y tenencia de la tierra y en las propuestas jurídicas de su solución",* "k" *"Proveer informes y estudios técnicos de las zonas en procesos catastrales o catastrados a las instituciones responsables de la resolución de conflictos agrarios, a aquellas encargadas de programas de adjudicación de tierra y de regularización de la tenencia de la misma y a cualquiera otra institución estatal o privada que lo solicite"* y "p" *"Coordinar con las oficinas de ordenamiento territorial y control inmobiliario de las municipalidades o las oficinas que cumplan dichas funciones, para la aplicación de la presente ley y sus reglamentos."*, además el artículo 22 manda instalar una oficina de apoyo social, cuya función primordial será la de asistir a las comunidades o personas

individuales en la solución de sus problemas catastrales cuando ellos no tengan la capacidad de resolverlos por si mismos y así lo soliciten.

**Debilidades:** La debilidad mas grande en el marco jurídico considero es la ausencia de dos sectores protagonistas en la problemática rural como lo es el sector campesino organizado y la Cámara del Agro.

**Amenazas:** A pesar que la presente ley ha sido creada por los legisladores dentro del marco de los Acuerdos de Paz y de la Constitución Política de la República, existe la amenaza constante de politizarla y hacer creer en el sector campesino que dicha ley es más para crear impuestos por la tenencia de la ley que para buscar soluciones integrales a la problemática agraria, lo cual no permite avanzar en el cumplimiento de los objetivos y puede ser sujeto de cambios acorde a intereses de sectores influyentes.

f) Decreto número 48-97. Ley de Minería.

La minería como explotación de los recursos naturales, es en el medio rural donde impacta de manera significativa, razón por la cual ha sido seriamente discutida.

**Objeto:** La presente ley norma toda actividad de reconocimiento, exploración, explotación y, en general, las operaciones mineras.

**Objetivo:** Las áreas especiales de interés minero se declaran a efecto de:

a) Agilizar la localización y evaluación técnica de los depósitos existentes en ellas y, una vez conocido el potencial económico de los yacimientos, proceder al aprovechamiento inmediato de los mismos.

b) Asegurarse el Estado que el aprovechamiento de los yacimientos lo ejecute una persona individual o jurídica con la capacidad técnica y financiera, que permita la explotación racional, eficiente y sostenida de los recursos minerales evaluados.

**Fortalezas:** Esta ley tiene como fortalezas el hecho de que regula la actividad minera y exige el cumplimiento de elementos importantes como: a) Uso del agua, en el párrafo tercero del artículo setenta y uno indica que quién haga uso del agua en sus operaciones mineras, al revertirla, deberá efectuar el tratamiento adecuado para evitar la contaminación del medio ambiente, b) los artículos diecinueve (19) y veinte (20), obligan al interesado a presentar las medidas de mitigación en el caso de actividades explorativas y a presentar el estudio de evaluación de impacto ambiental al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y al Consejo Nacional de Áreas protegidas cuando así lo amerite. Así mismo cuando hubiere oposición de personas para evitar la explotación de los recursos naturales, el artículo cuarenta y seis (46) manda que quien se creyere perjudicado por la solicitud de un derecho minero podrá oponerse al otorgamiento del mismo, formalizando su oposición ante la Dirección, en cualquier momento antes de que se dicte la resolución de otorgamiento.

**Oportunidades:** A pesar que la actividad minera se da en el medio rural, las oportunidades para el desarrollo de este sector en la presente ley son muy limitadas y únicamente el artículo sesenta y tres (63) que se refiere al porcentaje de las regalías indica que entre las municipalidades que ejerzan jurisdicción donde se ubica la explotación podrán repartirse la mitad del 1% de las regalías y el otro medio punto le corresponde al Estado. La oportunidad existe asumiendo que los fondos de este

porcentaje sean invertidos a proyectos de desarrollo rural tanto por el Estado como por las autoridades edilicias.

Debido a las pocas proyecciones sociales que esta ley actualmente tiene, la mejor oportunidad que hay en esta materia, es la discusión que existe con el fin de hacer enmiendas, orientadas a mejorar las oportunidades de la ruralidad, en ese orden de ideas la multisectorial donde la Iglesia Católica es parte, propone que las regalías deben aumentar del uno al tres por ciento, además eliminar las exoneraciones para las compañías mineras lo cual elevaría al 47% los ingresos y para otorgar las licencias tomar en cuenta las consultas populares, un mecanismo de participación muy importante para el desarrollo rural, pues como lo indica Magali Rey Rosa columnista del Diario Prensa Libre de fecha 14 de marzo del 2008, Guatemala necesita una ley de minería que responda a la realidad nacional y que garantice los intereses de la sociedad guatemalteca.

**Debilidades:** Debido a las limitantes tanto en fortalezas como en oportunidades la presente ley ha sido duramente criticada tanto por ambientalistas como por expertos en desarrollo rural, por ejemplo: Ileana Alamilla columnista del Diario Prensa Libre, con fecha 28 de abril del 2008, indica que la actual ley de minería compromete las posibilidades de desarrollo de las generaciones futuras, pues *“además de llevarse el oro las empresas dejan únicamente el 1% de regalías por la extracción de los minerales sobre lo que ellos declaran sin que el Ministerio de Energía y Minas pueda corroborarlo pues se hace simplemente a través de una declaración jurada. Además la actual legislación los exonera del pago de impuestos por importación de insumos, maquinaria, equipo, repuestos, accesorios, materiales y explosivos; también no tienen la obligación de otorgar fianzas y seguros por la mitigación de los daños acumulados que provocan”*. También Carmen Urizar exministra de Energía y Minas citada también por el Diario Prensa Libre de fecha 5 de junio del 2008, sentenció que los desafíos de la minería en el país continúan siendo la protección del medio ambiente, los problemas sociales y el tema de las regalías.

**Amenazas:** Por la naturaleza de la ley, los intereses particulares de las personas jurídicas que explotan los recursos naturales y las debilidades estructurales de las instituciones del Estado, se corre el riesgo de debilitar las propuestas encaminadas a fortalecer dicha ley y como resultado continuar con la explotación en detrimento del desarrollo rural y del Estado de Guatemala.

g) Decreto 68-86. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente:

En materia de desarrollo rural la legislación ambiental es importante para garantizar el desarrollo sostenible, en ese sentido el decreto 68-86 es la ley rectora que entre sus aspectos más importantes tenemos:

**Objetivo:** Facultado por la Constitución Política de la Republica de Guatemala, en el artículo No. Uno (1), manda que El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional, propiciaran el desarrollo social, económico, científico y tecnológico que prevenga la contaminación del medio ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Por lo tanto, la utilización y el aprovechamiento de la fauna, flora, suelo, sub-suelo y el

agua, deberán realizarse racionalmente, teniendo como objetivos específicos de acuerdo al artículo doce (12) lo siguiente:

- a) La protección, conservación y mejoramiento de los recursos naturales del país, así como la prevención del deterioro y mal uso o destrucción de los mismos, y la restauración del medio ambiente en general;
- b) La prevención, regulación y control de cualesquiera de las causas o actividades que origine deterioro del medio ambiente y contaminación de los sistemas ecológicos, y excepcionalmente, la prohibición en casos que afecten la calidad de vida y el bien común, calificados así, previos dictámenes científicos y técnicos emitidos por organismos competentes.
- c) Orientar los sistemas educativos, ambientales y culturales, hacia la formación de recursos humanos calificados en ciencias ambientales y la educación a todos los niveles para formar una conciencia ecológica en toda la población.
- d) El diseño de la política ambiental y coadyuvar en la correcta ocupación del espacio.
- e) La creación de toda clase de incentivos y estímulos para fomentar programas e iniciativas que se encaminen a la protección, mejoramiento y restauración del medio ambiente.
- f) El uso integral y manejo racional de las cuencas y sistemas hídricos.
- g) La promoción de tecnología apropiada y aprovechamiento de fuentes limpias para la obtención de energía.
- h) Salvar y restaurar aquellos cuerpos, de agua, que estén amenazados o en grave peligro de extinción.

**Fortalezas:** También esta ley ha sido criticada, algunos expertos dicen que no es suficiente, por lo que paralelamente se han ido creado otras leyes que han servido de apoyo, pero como parte de la legislación vigente tiene fortalezas por ejemplo: El artículo seis (6), indica que el suelo, subsuelo y límites de aguas nacionales, no podrán servir de reservorio de desperdicios contaminados del medio ambiente o radioactivos. Aquellos materiales y productos contaminados que esté prohibido su utilización en su país de origen no podrán ser introducidos al territorio nacional, salvo para su uso científico, tecnológico o comercial, pero en todo caso necesitan autorización de conformidad con las leyes que rijan la materia, el artículo siete (7) se prohíbe la introducción al país, por cualquier vía, de excrementos humanos o animales, basuras domiciliarias o municipales y sus derivados, cienos o lodos cloacales, tratados o no, así como desechos tóxicos provenientes de procesos industriales, que contengan sustancias que puedan infectar, contaminar y/o degradar al medio ambiente y poner en peligro la vida y la salud de los habitantes, incluyendo entre él las mezclas o combinaciones químicas, restos de metales pesados, residuos de materiales radioactivos, ácidos y álcalis no determinados, bacterias, virus, huevos, larvas, esporas y hongos zoo y fitopatógenos. Luego el artículo ocho (8) manda que para todo proyecto, obra, industria o cualquier otra actividad que por sus características pueda producir deterioro a los recursos naturales renovables o no, al ambiente o introducir modificaciones nocivas o notorias al paisaje y a los recursos culturales del patrimonio nacional, será necesario previamente a su desarrollo un estudio de evaluación del impacto ambiental, realizado por técnicos en la materia y aprobado por la Comisión del medio ambiente.

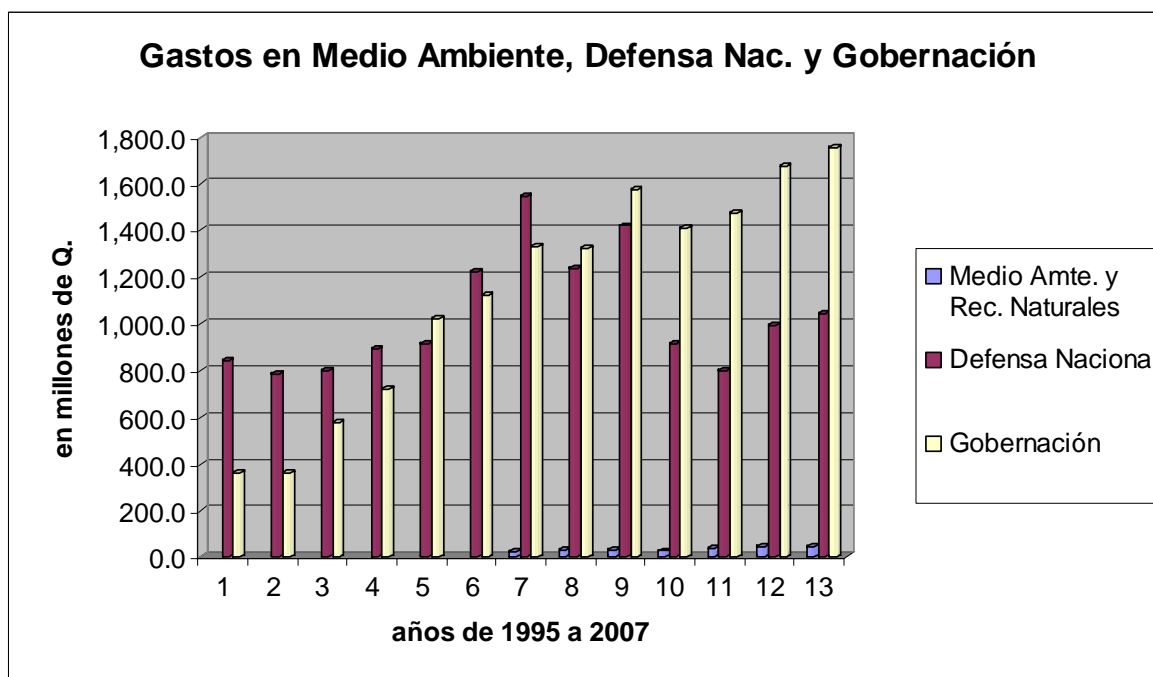


**Oportunidades:** Como parte del desarrollo sostenible, las oportunidades relacionadas al desarrollo rural en la presente ley, se tiene la posibilidad de que la población emita opinión sobre un determinado proyecto en el estudio de evaluación de impacto ambiental, también el artículo (30) concede acción popular para denunciar ante la autoridad, todo hecho, acto u omisión que genere contaminación y deterioro o pérdida de recursos naturales o que afecte los niveles de calidad de vida y en cuanto al recurso hídrico el artículo quince (15) indica que el Gobierno velará por el mantenimiento de la cantidad de agua para el uso humano y otras actividades cuyo empleo sea indispensable, además el artículo dieciséis (16) principalmente los incisos a, b y c, manda que el organismo ejecutivo emitirá los reglamentos relacionados con: los procesos capaces de producir deterioro en los sistemas lítico (o de las rocas y minerales), y edáfico (o de los suelos), que provengan de actividades industriales, mineras, petroleras, agropecuarias, pesqueras u otras, la descarga de cualquier tipo de sustancias que pueda alterar la calidad física, química o mineralógica del suelo o del subsuelo que le sean nocivas a la salud o a la vida humana, la flora, fauna y a los recursos o bienes y la adecuada protección y explotación de los recursos minerales y combustibles fósiles, y la adopción de normas de evaluación del impacto de estas explotaciones sobre el medio ambiente a efecto de prevenirlas o minimizarlas.

**Debilidades:** Posiblemente una de sus mayores debilidades de la presente ley, es que no indica con claridad las medidas coercitivas para hacer cumplir la norma, principalmente en el caso de las autoridades municipales que, valiéndose de la autonomía municipal en algunos casos se convierten en los primeros ciudadanos en violar la legislación vigente, al igual que otros inversionistas que únicamente ven los intereses económicos personales, dejan al Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales solo en posibilidad de denunciar ante el Ministerio Público, donde muchas veces quedan en el olvido aduciendo carga de trabajo y entonces la participación de la población, tan comentada y recomendada, no pasa de ser una utopía si no se legisla claramente para hacerlas efectivas y genuinas.

**Amenazas:** A pesar que el sector público, privado y la sociedad en general constantemente emiten opinión favorable al medio ambiente y la equidad, sus acciones muchas veces son contrarias a sus opiniones, por lo que su mayor amenaza son los factores estructurales de corrupción que existe en el país y que aunado a la falta de voluntad política, hacen que exista la posibilidad constante de modificar la legislación que no necesariamente es en favor del desarrollo sostenible o bien no asignándole los recursos necesarios para que la misma se cumpla, por ejemplo en la **grafica No.11** podemos ver que el presupuesto del gasto en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales prácticamente de 1995 al año 2007, es insignificativo con respecto a los Ministerios de la Defensa Nacional y el de Gobernación.

**Gráfica No. 11.**



Fuente: Elaborado con datos del Gasto Público por Entidad. Del Banco de Guatemala.

h) Decreto No. 4-89. Ley de Áreas Protegidas.

La ley de áreas protegidas es otra norma muy importante en materia de desarrollo rural, pues al igual que el Decreto 68-86, tiene entre sus objetivos velar por un desarrollo sostenible.

### **Objetivos:**

Entre sus objetivos generales de acuerdo al artículo cinco (5) tenemos:

- a) Asegurar el funcionamiento óptimo de los procesos ecológicos esenciales y de los sistemas naturales vitales para beneficio de todos los guatemaltecos.
- b) Lograr la conservación de la diversidad genética de flora y fauna silvestre del país.
- c) Alcanzar la capacidad de una utilización sostenida de las especies y ecosistemas en todo el territorio nacional.
- d) Defender y preservar el patrimonio natural de la nación.
- e) Establecer las áreas protegidas necesarias en el territorio nacional, con carácter de utilidad pública e interés social.

**Fortalezas:** Todos los artículos prohibitivos son una fortaleza para la conservación de la flora y fauna pero quizás su fortaleza más importante a criterio del suscrito, se considera que es la integración del consejo, al ser un ente interinstitucional que de acuerdo al artículo sesenta y tres (63), para cumplir los fines y objetivos se encuentra conformado por:

- a) Comisión nacional del medio ambiente (CONAMA).
- b) Dirección general de bosques y vida silvestre (DIGEBOS).

- c) Instituto guatemalteco de turismo (INGUAT).
- d) Instituto nacional de antropología e historia (IDAHE)
- e) Centro de estudios conservacionistas (CECON / USAC).
- f) Instituto nacional de transformación agraria (INTA).
- g) Oficina de control de áreas de reserva de la nación (OCREN).
- h) Asociación nacional de municipalidades (ANAM)
- i) Asociación de Amigos del Bosque.
- j) Consejo técnico de educación.
- k) Asociación defensores de la naturaleza.
- l) Consejo nacional de desarrollo urbano y rural.
- m) Un delegado del comité de asociaciones agrícolas, comerciales, industriales y financieras (CACIF).
- ñ) Un delegado de los asociados no gubernamentales conservacionistas de la naturaleza que se creen en el futuro y registradas en el CONAP.

**Oportunidades:** Es interesante que el inciso “l”, del artículo sesenta y tres (63), precisamente manda que en el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, debe estar presente un representante del Consejo nacional de desarrollo urbano y rural, además como oportunidades para conservar la fauna y flora del país tenemos la regulación marcada en los artículos ochenta y cinco (85) referente a la gestión inicial, indicando que toda persona que se considere afectada por hechos contra la vida silvestre y áreas protegidas, podrá recurrir al CONAP a efecto que se investiguen tales hechos y se proceda conforme a esta ley, además como actividad económica para el desarrollo de la ruralidad, bajo la dirección del Instituto Guatemalteco de Turismo -INGUAT-, se podrán implementar proyectos de turismo como lo manda el artículo cincuenta y ocho (58) *“El instituto guatemalteco de turismo, el instituto de antropología e historia y el consejo nacional de área protegidas, se coordinarán estrechamente a través de sus respectivas direcciones, para compatibilizar y optimizar el desarrollo de las áreas protegidas y la conservación del paisaje y los recursos naturales y culturales con el desarrollo de la actividad turística”*. Por ejemplo el proyecto del megaparque arqueológico denominado “cuatro Balam”, promocionado por el señor Presidente Constitucional de la República, quien indica que dicho proyecto busca entre otras cosas el fortalecimiento de las áreas protegidas y su biodiversidad.

**Debilidades:** A pesar de que la ley contempla la presencia de miembros del consejo de desarrollo urbano-rural y permite actividades económicas como el ecoturismo, la misma no especifica como los habitantes del medio rural serán beneficiados con la generación de valor económico que son muy importantes, por ejemplo Claudia Santizo secretaria del CONAP, citada por el diario Prensa Libre de fecha 14 de abril de 2008, indica que, únicamente en bienes y servicios el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas podría generar mas de mil ochocientos veintidós millones (Q1,822,000,000.00) de quetzales al año.

**Amenazas:** Como todas las leyes ambientales, la presente también enfrenta la amenaza de ser blanco de sectores interesados y poderosos económica y políticamente hablando, que pueden comprar voluntades o bien haciendo vulnerable la vida de los funcionarios conservacionistas y como resultado minimizar o neutralizar su aplicación para convertir la conservación en un esfuerzo cuesta arriba que cansa y

deprime por falta de solidaridad y apoyo como lo afirma Alfred Kaltschmitt columnista del diario Prensa Libre en fecha 25 de abril de 2008.

i) Decreto número 101-96. Ley Forestal.

Junto con las leyes ambientales e importantes para el desarrollo sostenible en la ruralidad de Guatemala es la ley forestal que tiene aspectos importantes.

**Objetivos:**

- a) Reducir la deforestación de tierras de vocación forestal y el avance de la frontera agrícola, a través del incremento del uso de la tierra de acuerdo con su vocación y sin omitir las propias características de suelo, topografía y el clima;
- b) Promover la reforestación de áreas forestales actualmente sin bosque, para proveer al país de los productos forestales que requiera;
- c) Incrementar la productividad de los bosques existentes, sometiéndolos a manejo racional y sostenido de acuerdo a su potencial biológico y económico, fomentando el uso de sistemas y equipos industriales que logren el mayor valor agregado a los productos forestales;
- d) Apoyar, promover e incentivar la inversión pública y privada en actividades forestales para que se incremente la producción, comercialización, diversificación, industrialización y conservación de los recursos forestales;
- e) Conservar los ecosistemas forestales del país, a través del desarrollo de programas y estrategias que promuevan el cumplimiento de la legislación respectiva; y
- f) Propiciar el mejoramiento del nivel de vida de las comunidades al aumentar la provisión de bienes y servicios provenientes del bosque para satisfacer las necesidades de leña, vivienda, infraestructura rural y alimentos.

**Fortalezas:** La fortaleza principal de esta ley es la creación con carácter de instituto como lo manda el artículo cinco (5) *“Se crea el Instituto Nacional de Bosques, que podrá abreviarse INAB e indistintamente como el Instituto, para designaciones en esta ley, con carácter de entidad estatal, autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia administrativa; es el órgano de dirección y autoridad competente del Sector Público Agrícola, en materia forestal”*. Como producto de la creación del instituto, también es fortaleza la conformación de su junta directiva que de acuerdo al artículo diez (10) esta integrada por:

- a) El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, quien la preside y nombrará a su suplente;
- b) Un representante titular y suplente del Ministro de Finanzas Públicas;

- c) Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Municipalidades, electos en Asamblea General convocada para el efecto;
- d) Un representante titular y suplente de la Escuela Nacional Central de Agricultura, electos por la Junta Directiva,
- e) Un representante titular y suplente de las gremiales de la Cámara de Industria, dedicado al procesamiento de maderas y otros productos forestales, electos en asamblea general conjunta, convocada para el efecto,
- f) Un representante titular y suplente de las universidades que impartan estudios forestales y conexos dentro de las profesiones afines; electos por los rectores de dichas universidades y postulados por los Consejos Superiores de las mismas;
- g) Un representante titular y suplente de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de los recursos naturales, ecología y el medio ambiente, electos por su Asamblea General conjunta.

**Oportunidades:** Las oportunidades para el desarrollo rural las encontramos en la interrelación que puede hacer con CONAP, INGUAT, el Ministerio de Ambiente, Recursos Naturales, el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación y otras organizaciones no gubernamentales para plantear proyectos sostenibles a la población del medio rural o también los incentivos forestales que están establecidos en el artículo setenta y uno (71) indicando que *“el Estado otorgará incentivos por medio del Instituto Nacional de Bosques, INAB, en coordinación con el Ministerio de Finanzas Públicas conforme esta ley; a los propietarios de tierras, incluyendo a las municipalidades, que se dediquen a proyectos de reforestación y mantenimiento en tierras de vocación forestal desprovistas de bosque, así como al manejo de bosques naturales; y a las agrupaciones sociales con personería jurídica, que virtud a arreglo legal, ocupan terreno de propiedad de los municipios.*

Por ejemplo la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO-, citada por el diario Prensa Libre de fecha 18 de mayo de 2008, indica que con un buen manejo, Guatemala podría convertirse en una de las principales industrias forestales del continente, además de potenciar al máximo el sector turístico en las áreas protegidas.

**Debilidades:** A criterio del suscrito investigador, considero que una de sus debilidades es el área mínima para poder acceder a los beneficios de incentivos pues las dos hectáreas que indica en el artículo setenta y seis (76), no está en manos de la gran mayoría de población minifundista del área rural. Así mismo el plan de manejo que se indica en el artículo setenta y cuatro (74), no indica quien lo debe realizar, porque si lo debe hacer un profesional particular, puede hacer que el pequeño agricultor tenga que hacer gastos no previstos y desmotiven su participación.

Pero quizás su debilidad mayor es la falta de planes y políticas públicas encaminadas a desarrollar la industria forestal bajo criterios responsables de manejo sostenible y equidad social.

**Amenazas:** La amenaza constante es que los grupos interesados en la industrialización de la madera, aprovechándose del potencial económico de los bosques, no respeten el ordenamiento legal para la extracción de este recurso o bien incidan en sectores influyentes para que hagan cambios a la ley buscando sólo el interés personal, especialmente en los últimos años donde se ha visto un incremento considerable en esta actividad con cuantiosas ganancias, por ejemplo Carlos Porras Monje, presidente de la Comisión de Fabricantes de Muebles y Productos Forestales citado por el Diario Prensa Libre de fecha 2 de mayo de 2008, indica que las exportaciones han crecido y de los sesenta y nueve millones de dólares de los Estados Unidos de Norte América ingresados en el año 2006 pasó a los ochenta y siete millones de dólares en el año 2007, haciendo proyecciones de aumentar en un 60% para el 2008. Estos datos pueden ser alentadores para la economía nacional, pero preocupante para la conservación de los recursos naturales, tomando en cuenta la situación crítica que según el diagnóstico forestal citado por Juan Fernando Estrada en el Diario Prensa Libre de 2008, se calcula que de 70,000 hectáreas de bosques que son taladas sólo 11,000 son reforestadas. También hay otros elementos amenazadores como la inseguridad jurídica de la tierra, la pobreza que ha sido aprovechada por algunos líderes para propiciar invasiones o bien acciones del crimen organizado que también atentan contra este recurso para facilitar sus acciones ilícitas.

j) Decreto No. 1441.Código de Trabajo.

El trabajo en un medio importante para el desarrollo integral de la persona porque es a través del mismo que el individuo presta a un patrono sus servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en virtud de un contrato o relación de trabajo y obtener los ingresos económicos que le permiten satisfacer sus necesidades básicas, por tal motivo en la presente investigación haremos un análisis al Decreto No. 1441.

**Fortalezas:** El código de trabajo es un instrumento legal de derecho publico, importante para regular las relaciones laborales entre patrono y trabajador, por lo mismo toda la estructura legal es una columna vertebral para equilibrar en la negociación de derechos de la clase trabajadora, por tal motivo los incisos “a” y “b” del cuarto considerando indica que: *El derecho de trabajo es un derecho tutelar de los trabajadores, puesto que trata de compensar la desigualdad económica de éstos, otorgándoles una protección jurídica preferente, y el derecho de trabajo constituye un mínimo de garantías sociales, protectoras del trabajador, irrenunciables únicamente por éste y llamadas a desarrollarse posteriormente en forma dinámica, en estricta conformidad con las posibilidades de cada empresa patronal, mediante la contratación individual o colectiva y, de manera muy especial, por medio de los pactos colectivos de condiciones de trabajo, respectivamente.*

**Oportunidades:** Al observar la normativa establecida en el presente código vemos numerosas ventajas que si son manejadas con transparencia producen oportunidades o ventajas importantísimas, por ejemplo:

En el tema de oportunidad laboral de los guatemaltecos el artículo trece (13), prohíbe a los patronos emplear menos de un noventa por ciento de trabajadores guatemaltecos y a pagar a éstos menos del ochenta y cinco por ciento del total de los salarios que en sus respectivas empresas se devenguen. La organización para defensa laboral está reconocida en el artículo doscientos seis (206) *“Sindicato es toda asociación permanente de trabajadores o de patronos o de personas de profesión u oficio independiente (trabajadores independientes), constituida exclusivamente para el estudio, mejoramiento y protección de sus respectivos intereses económicos y sociales comunes. Son sindicatos campesinos los constituidos por trabajadores campesinos o patronos de empresas agrícolas o ganaderas o personas de profesión u oficio independiente, cuyas actividades y labores se desarrollan en el campo agrícola o ganadero”*.

El trabajo de la mujer y los menores de edad está debidamente reglamentado y reconocido por el artículo ciento cuarenta y siete (147) *“El trabajo de las mujeres y menores de edad debe ser adecuado especialmente a su edad, condiciones o estado físico y desarrollo intelectual y moral”*.

También es una oportunidad de desarrollo el ambiente de Higiene y Seguridad en el trabajo, por lo cual está debidamente reconocido en el artículo ciento noventa y siete (197), indicando que *“Todo empleador está obligado a adoptar las precauciones necesarias para proteger eficazmente la vida, la seguridad y la salud de los trabajadores en la prestación de sus servicios”*.

El pacto colectivo de las condiciones de trabajo es otro instrumento importante para proteger las condiciones laborales del trabajador, el mismo está reglamentado en el artículo cuarenta y nueve (49) *“Pacto colectivo de condiciones de trabajo es el que se celebra entre uno o varios sindicatos de trabajadores y uno o varios patronos, o uno o varios sindicatos de patronos, con el objeto de reglamentar las condiciones en que el trabajo deba prestarse y las demás materias relativas a éste. El pacto colectivo de condiciones de trabajo tiene carácter de ley profesional y a sus normas deben adaptarse todos los contratos individuales o colectivos existentes o que luego se realicen en las empresas, industrias o regiones que afecte”*.

**Debilidades:** Como toda legislación tiene sus propias debilidades, a criterio de suscritor, las principales debilidades son las medidas coercitivas estipuladas para hacer cumplir la ley, pues fija como medidas sustitutivas multas muy pequeñas que, permiten la constante violación a los pactos de trabajo, por ejemplo: el inciso “a” del artículo doscientos setenta y dos (272), indica que *“Toda violación a una disposición prohibitiva da lugar a la imposición de una multa entre mil quinientos y cinco mil quetzales. El informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, citando a Polanco, indica que en un estudio realizado en el 2002, en cinco municipios de Chimaltenango, de cuarenta empresas reportaron que el 72% de su fuerza laboral eran mujeres menores de edad y un 90% indígena, pero lo más lamentable es que un 25% de las empresas pagaban menos del salario mínimo, muchas empresas no pagaron el aguinaldo ni la bonificación anual”*.

**Amenazas:** Debido a la debilidad de nuestro sistema económico, político, judicial y participativo con transparencia, existe la amenaza constante de la modificación de la ley buscando siempre el beneficio de los patronos, principalmente en los actuales procesos de globalización, que uno de sus objetivos principales es la desreglamentación y deslocalización para lograr que los grandes capitales puedan reproducirse sin limitaciones. Por ejemplo Mellor (2002) citado por el Informe Nacional de Desarrollo Humano, Guatemala 2005, indica que con el Tratado de Libre Comercio, en Guatemala se necesitan leyes complementarias, pues de lo contrario sólo habría un aumento exclusivo de exportaciones por parte de grandes productores dando lugar a un crecimiento sin equidad como el que se dio en varios países centroamericanos durante las décadas de 1960 y 1970.

k) Decreto 29-89. Ley del Fomento y Desarrollo de la Actividad de Exportación y de Maquila.

Las actividades de maquilas son importantes para el desarrollo económico de Guatemala y últimamente se ha convertido en una oportunidad para el desarrollo rural, por ejemplo el Presidente Álvaro Colom, citado por el diario Prensa Libre indica que en los acercamientos que ha tenido con la Comisión del Vestuario y Textiles -VESTEX-, ellos han ofrecido la disposición de generar 20,000 nuevos empleos, por tal motivo también se incluye esta ley para revisar aspectos importantes.

**Objetivo:** La presente ley fue aprobada considerando que el Estado debe orientar la economía nacional para lograr la utilización adecuada de los recursos naturales y el potencial humano para incrementar la riqueza, tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional. Como lo indica el artículo uno (1) de la citada ley.

**Fortalezas:** La fortaleza de la ley radica en que indica claramente qué productos y de qué formas pueden beneficiarse de algunas prerrogativas arancelarias con el objeto de generar fuentes de trabajo, por ejemplo el artículo dos (2), *“No gozarán de los beneficios otorgados por la presente Ley, la exportación de café en cualquier forma; cardamomo en cereza, pergamino y oro; ajonjolí sin descortezar; banano fresco; ganado bovino de raza fina y ordinaria; carne de ganado bovino fresca, refrigerada o congelada; azúcar de caña refinada, sin refinar y melaza; algodón sin cardar; petróleo crudo sin refinar y madera en troza, rolliza, tabla y tablón”*, además el artículo siete (7), nos indica que *“Se entenderá por actividad de maquila bajo el régimen de Admisión Temporal, aquella orientada a la producción y/o ensamble de bienes, que en términos de valor monetario contengan como mínimo el cincuenta y uno por ciento (51%) de mercancías extranjeras, destinadas a ser reexportadas a países fuera del área centroamericana, siempre que se garantice ante el fisco la permanencia de las mercancías admitidas temporalmente, mediante fianza, garantía específica autorizada por el Ministerio de Finanzas Públicas, garantía bancaria, o a través de almacenes generales de depósito autorizados para operar como almacenes fiscales y que constituyan fianza específica para este tipo de operaciones”*, estas diferencias deben convertirse en nuevas oportunidades laborales además de las tradicionales.



**Oportunidades:** Las oportunidades que ofrece esta ley para los empresarios y que se debe reflejar también en la oportunidad para las personas económicamente activas son los beneficios adicionales de las que gozan y están descritas en el artículo 12 “Las empresas propiedad de personas individuales o jurídicas que se dediquen a la actividad exportadora o de maquila bajo el régimen de Admisión Temporal, gozarán de los beneficios siguientes:

- a) *Suspensión temporal del pago de derechos arancelarios e impuestos a la importación, con inclusión del Impuesto al Valor Agregado – IVA –, sobre las materias primas, productos semielaborados, productos intermedios, materiales, envases, empaques y etiquetas necesarios para la exportación o reexportación de mercancías producidas en el país, de conformidad con los listados autorizados en la resolución de calificación emitida por el Ministerio de Economía, hasta por un plazo de un año contado a partir de la fecha de aceptación de la póliza de importación respectiva. Este plazo puede ser ampliado por una sola vez y hasta por un período igual por la Dirección General de Aduanas, siempre que la solicitud de prórroga sea presentada treinta (30) días antes del vencimiento del mismo.*
- b) *Suspensión temporal del pago de derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado – IVA –, sobre los muestrarios, muestras de ingeniería, instructivos, patrones y modelos necesarios para el proceso de producción o para fines demostrativos de investigación e instrucción, hasta por el plazo de un año, contado a partir de la fecha de aceptación de la póliza de importación respectiva. Este plazo puede ser ampliado por una sola vez y hasta por un período igual por la Dirección General de Aduanas, siempre que la solicitud de prórroga sea presentada treinta (30) días antes del vencimiento del mismo.*
- c) *Exoneración total del Impuesto sobre la Renta, de las rentas que se obtengan o provengan exclusivamente de la exportación de bienes que se hayan elaborado o ensamblado en el país y exportado fuera del área centroamericana. Tal exoneración se otorgará por un período de diez (10) años, contados a partir del primer ejercicio de imposición inmediato siguiente al de la fecha de notificación de la resolución de su calificación por el Ministerio de Economía.*

*Para los efectos de aplicar la referida exoneración los contribuyentes beneficiarios deberán llevar un sistema de contabilidad de costos e inventarios perpetuos, que identifiquen separadamente las exportaciones realizadas fuera del área centroamericana y los costos y gastos imputables a las mismas respectivamente, o en su defecto, el sistema de costos unitarios de operación.*

*Las personas individuales o jurídicas domiciliadas en el exterior que tengan sucursales, agencias o establecimientos permanentes que operen en Guatemala y exporten mercancías originadas en actividades de exportación y de maquila no gozarán de la exoneración del impuesto sobre la renta, si en su país de origen se otorga crédito por el impuesto sobre la renta que se pague en Guatemala.*

- d) *Suspensión temporal de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado – IVA –, de maquinaria, equipo,*

*partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso productivo debidamente identificados en la resolución de calificación del Ministerio de Economía, hasta por el plazo de un año, contado a partir de la fecha de aceptación de la póliza de importación respectiva. Este plazo puede ser ampliado por una sola vez y hasta por un periodo igual por la Dirección General de Aduanas, siempre que la solicitud de prórroga sea presentada treinta (30) días antes del vencimiento del mismo.*

- e) *Exoneración total de los derechos arancelarios e impuestos a la importación con inclusión del Impuesto al Valor Agregado – IVA –, a la importación de maquinaria, equipo, partes, componentes y accesorios necesarios para el proceso productivo, debidamente identificados en la resolución de calificación del Ministerio de Economía.*
- f) *Exoneración total de impuestos ordinarios y/o extraordinarios a la exportación.*

**Debilidades:** Entre las debilidades de los legisladores en la presente ley, tenemos: La política de que las maquilas estén legisladas de forma especial, precisamente se hace con el objeto de generar fuentes de trabajo, sin embargo el hecho que exista un plazo de tiempo en el cual las empresas maquiladoras se benefician con la exoneración de impuestos, también se convierte en una debilidad, pues las que no son responsables socialmente, cuando están por finalizar el periodo de 10 años de exoneración de renta y otros impuestos, como lo indica el inciso “a” del artículo trece (**13**) para el caso de la renta, se declaran en quiebra y abandonan el país temporal o definitivamente sin previo aviso, dejando a miles de trabajadores sin recibir sus salarios y prestaciones sin el apoyo pronto y cumplido, lo que al mismo tiempo desestabiliza el país.

Por ejemplo Prensa Latina, en la sección tertulia Guatemala, en el tema mujeres hoy, de fecha 20-04-04 indica que: amenazas, acoso, malos tratos, explotación, no pagos de bono o aguinaldo son algunas de las condiciones que deben soportar cientos de mujeres que trabajan en las maquilas de Guatemala, Floridalma Contreras, del área de la Mujer del Centro para la Acción Legal de los Derechos Humanos -CALDH-, indicó en ese momento que aproximadamente unas 86 empresas reinciden en cometer faltas contra los trabajadores, pero en la actual situación existe gran impunidad y ellos prefieren pagar multas. La situación sigue igual indica una organización feminista internacional denominada la mestiza colectiva en febrero de 2008.

También ante la falta de una política de ordenamiento territorial, VESTEX, constantemente indica la necesidad de que el gobierno de turno promueva la creación de parques industriales lo cual permitiría una economía de escala y mayor seguridad para la clase laboral.

**Amenazas:** Como toda ley orientada a ordenar actividades económicas en beneficio del empleo, tiene amenazas como la carencia de procedimientos rápidos que permitan implementar mecanismos de control y coercitivos a favor de la clase trabajadora. También factores externos como la delincuencia que afecta a todas las actividades económicas del país.

l) Algunas Iniciativas de ley que se han propuesto ante el Congreso de la República, de Interés para el Desarrollo Rural:

Debido a que el desarrollo rural es un tema de constante preocupación por diversos sectores de la sociedad, las propuestas también han sido diversas y enfocadas de acuerdo a su visión particular, para el presente estudio hablaremos de las iniciativas que a criterio del suscrito son importantes y merecen especial atención por posibles aportes que se puedan hacer de sectores interesados y también para observar su evolución.

-Ley Marco de Desarrollo Rural:

Iniciativa identificada con el número **3,606**, y con dictamen favorable por la **Comisión Extraordinaria Para el Seguimiento del Plan Visión del País y la Comisión de Descentralización y Desarrollo**, ambas del Congreso de la República de Guatemala, fechada el diez de julio de 2008.

**Finalidad de la Iniciativa:** “La búsqueda del Desarrollo Rural mediante la aplicación de políticas públicas coordinadas y de largo plazo, incluyendo los marcos legales que las hagan factibles”, dicha propuesta es en respuesta a lo explícito en Los Acuerdos de Paz y a la Suscripción del Tratado de Libre Comercio entre Centro América, Republica Dominicana y Los Estados Unidos de Norte América. El Congreso de la Republica hizo el compromiso de emitir leyes complementarias a dicho tratado entre las que se incluyen las relativas al desarrollo rural, que propicien las condiciones de minimizar cualquier posible efecto de dicho tratado a los sectores más vulnerables del área rural y al contrario permitan potenciar las posibilidades de quienes tengan la oportunidad de aprovecharlo.

**Marco Base de la Propuesta:**

- Mejorar la equidad facilitando el acceso a activos productivos a grupos organizados y fomento de la Mipyme rural.
- Un enfoque multisectorial que propicie la diversificación y la modernización del sector forestal y agroindustria.
- Un enfoque Territorial con una agenda de inversiones estratégicas por territorio y un uso de la tierra acorde a su potencial.
- Mejorar la articulación urbana-rural.
- Impulsar medidas en favor de la seguridad alimentaria y nutricional.

**Análisis de la Iniciativa:**

Esta iniciativa, define el concepto y el marco estratégico del desarrollo rural, su marco institucional, organizacional y presupuestario.

Capítulo I: La iniciativa de Ley Marco de Desarrollo Rural establece las disposiciones generales, dentro de las cuales describe los principios a observar en toda acción de desarrollo rural. De acuerdo al pensamiento de los legisladores, incluyen la articulación rural-urbana, la democracia, el desarrollo humano, la inclusión, la equidad, la multi e interculturalidad, la multisectorialidad y la multidimensionalidad, el largo plazo, la seguridad alimentaria, la solidaridad, la territorialidad y descentralización entre otras.

Capítulo II: Establece la estructura institucional que habrá de regir las políticas de desarrollo rural, identificando para el efecto tres niveles institucionales: i) Un nivel de diseño y ejecución que incluye a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el Gabinete de Desarrollo Rural, ii) un nivel de seguimiento y propuestas, donde se plantea la creación de un consejo Verificador a través de una instancia consultiva de

alto nivel con sectores de la sociedad vinculados directamente con el desarrollo rural, y de un observatorio para el desarrollo rural como instancia técnica de alta calidad, pero de tamaño reducido con la misión de preparar líneas bases con indicadores específicos de desarrollo rural y iii) un nivel de vigilancia y legislación, compuesta por una comisión legislativa de desarrollo rural la cual tendrá el mandato de dar seguimiento, vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las políticas en materia de la ruralidad y apoyar legislación encaminada a fortalecer las acciones desarrollistas.

Capítulo III: Define los instrumentos de las políticas públicas en desarrollo rural, identificando todos los mecanismos como financieros normativos, operativos etc., que ejecuten, faciliten o contribuyan a la ejecución de acciones en el área rural. Los ya existentes tendrán que ajustarse a la presente ley.

Capítulo IV: Identifica las operaciones de cuyos presupuestos se obtendrán las fuentes que financiarán las acciones, políticas, planes, programas y proyectos que se propongan para alcanzar la presente ley.

Capítulo V: Contiene disposiciones finales y transitorias, incluyendo el mecanismo para la primera sesión del consejo verificador.

-Ley Marco del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural.

Ponentes: Diputados Carlos Yat Sierra, Manuel Antonio Baldizon Méndez y Compañeros.

Identificada con el No. **3212**, ingresada para su estudio a la Comisión de Comunidades Indígenas, con fecha 15 de marzo de 2005.

**Razón de la Propuesta:** Los Acuerdos de Paz, son el marco referencial, toda vez que el gobierno tiene el compromiso de promover el desarrollo rural del país, además indican los ponentes que gracias al trabajo constante y dedicado de los habitantes indígenas en los últimos cincuenta años ha logrado posicionarse como el primer productor de cardamomo en el mundo, siendo este un mercado difícil y reducido.

**Objeto de la Presente Ley:** El Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural como una institución autónoma para mayor eficiencia y el mejor cumplimiento de sus fines, y con el objeto de promover planes y fomentar proyectos que permitan el desarrollo cultural, económico y social de los habitantes del área rural de la república de Guatemala.

**Análisis de la Iniciativa:**

**Capítulo I:**

Título I: La iniciativa de la **Ley Marco del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural**, en los artículos del uno al cuatro establece las disposiciones generales, dentro los cuales indica que el plazo y vigencia es indefinido, además los objetivos de la misma son: a) Velar por la educación, la salud y el bienestar de los grupos indígenas integrados en su área de acción, b) Implementar su formación, capacitación y participación en la actividad económica del país para lograr un desarrollo sostenible, c) Fomentar el turismo, d) Fomentar la diversificación de la producción y la comercialización de los productos agrícolas y artesanales, sin exclusión ni distinción de género y e) Los demás que, por su naturaleza, puedan ser asumidos dentro de los programas.

Titulo II: Corresponde a la estructura funcional claramente definida en el artículo cinco (5) que indica que corresponde al Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural, fomentar, proyectar, planear, organizar, dirigir, administrar y evaluar los proyectos de desarrollo culturales, económicos y sociales, posibles de realizar en el área rural con énfasis en el mejoramiento de la educación, salud y vivienda de sus habitantes, además en los inciso “b” y “c”, describe que entre sus funciones estará instalar, dirigir y evaluar en coordinación con el Ministerio de Educación, centros de estudio de educación básica con orientación agroforestal y turismo e instalar, dirigir y evaluar en Coordinación con el Ministerio de Educación, centros de estudio del ciclo diversificado que permitan la formación de bachilleres en desarrollo rural y turismo. El artículo seis (6) propone que para cumplir sus funciones el instituto deberá establecer relaciones constantes y coordinadas con los Ministerios de Estado y otras instituciones como a) Instituto Guatemalteco de Turismo, b) Instituto Nacional de Bosques y Vida Silvestre, c) Municipalidades del País, d) Instituto Nacional de Estadística, f) Fondo de Tierras, g) Universidad de San Carlos de Guatemala, h) Banco de Guatemala, i) Instituto Centroamericano de Tecnología Agrícola y otras.

Titulo III. Se refiere a la estructura orgánica, donde los legisladores proponen en el artículo ocho (8) que el directorio es el órgano máximo de la institución y este deberá estar integrado por: 1) Un delegado nombrado por el Ministerio de Educación, quien lo preside, 2) Un delegado del Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación quien será el vicepresidente, 3) Un delegado de la Universidad de San Carlos de Guatemala, específicamente de la Facultad de Agronomía en calidad de vocal, 4) un delegado por el Instituto Nacional de Turismo en calidad de vocal y 5) Un delegado por las organizaciones Indígenas legalmente establecidas en la región en calidad de vocal, todos en calidad de directores y tendrán un suplente, el artículo catorce (14) manda que el gerente general deberá llenar la calidad profesional de Ingeniero Agrónomo con más de cinco años en el ejercicio.

## **Capítulo II.**

**Titulo I:** Se refiere al patrimonio, bienes y recursos para la funcionalidad del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural, y algunas exenciones que en el artículo veintitrés se refiere directamente al cardamomo, indicando que queda exento de la ley del Impuesto al Valor Agregado -IVA-.

**Titulo II.** Se refiere a las disposiciones transitorias y finales de dicha ley.

## VI. CONCLUSIONES

1. Existen diversos planteamientos de desarrollo rural desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil, como CENOC, CUC, entre otras, basadas en la reforma agraria y una política más agresiva de modernización productiva desde la perspectiva campesina; así mismo, planteamientos más tradicionales como la Cámara del Agro, CACIF, y el Estado mismo y que no afectan los intereses de los oligárquicos tradicionales del país, en ese sentido, falta el análisis y el planteamiento de la Universidad de San Carlos de Guatemala ante esas posturas.
2. La multiculturalidad e interculturalidad son dos elementos sociales que deben ser vistos como una oportunidad para desarrollar una sociedad guatemalteca con equidad para todas y todos. Hasta este momento no se impulsa “El desarrollo como identidad” congruente, pertinente y que esté fundamentado en indicadores sociales, económicos, políticos y culturales de naturaleza étnica.
3. La carencia de un plan constante de desarrollo rural en Guatemala, refleja la falta de políticas de Estado con sentido social. En Guatemala no existe una visión de nación, una visión conjunta y compartida por las instituciones encargadas del desarrollo integral del país, el presente estudio, describe los roles de innumerables instituciones estatales que son responsables de generar el desarrollo rural y urbano, presentan objetivos, aspectos legales y planteamientos pero no se visualiza un “enfoque de conjunto” un solo norte a donde apuntar de manera organizada, planificada y coordinada a fin de no duplicar esfuerzos.
4. Los intereses particulares de los sectores sociales ha dificultado consensuar un plan de desarrollo rural integrado, capaz de provocar vidas plenas y libres en Guatemala.
5. La pobreza y pobreza extrema como fenómenos sociales, han sido los únicos ganadores de la discriminación social en Guatemala debido a la ausencia de políticas económicas eficientes que permitan la generación de valor público, plenamente reflejada y sentida por la sociedad en su conjunto.
6. La Legislación sobre desarrollo rural es amplia y difusa, lo cual dificulta la implementación de programas y la producción de resultados, además, del uso ineficiente de recursos.
7. La falta de transparencia en las inversiones y el gasto social del Estado, limita la ejecución de programas y proyectos que tengan como objetivo mitigar las necesidades de la población rural.

## VII. RECOMENDACIONES

1. Se recomienda a la Dirección General de Investigación -DIGI-, de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la continuidad consultiva sobre el desarrollo rural integrando un equipo multidisciplinario que permita generar información más especializada para facilitar una propuesta de ley marco sobre el tema.
2. Se recomienda a la Universidad de San Carlos de Guatemala, que a través de sus órganos de competencia, integre un departamento especializado en el tema de desarrollo rural, para facilitar y gestar un consenso serio que permita hacer y evaluar una propuesta de impacto social en el tema de la ruralidad.
3. El presente estudio es una oportunidad para la Universidad de San Carlos de Guatemala, a fin de definir políticas colaterales estratégicas para el desarrollo rural en coordinación constante con las entidades de gobierno y el sector privado que generalmente solo se han preocupado por competir en un mercado globalizado.

## VIII. BIBLIOGRAFÍA

- UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR. 1998. Acuerdos de Paz.
- COLEGIO DE INGENIEROS AGRÓNOMOS DE GUATEMALA, 2003. Análisis de la Coyuntura y Tendencias del Sector Agrícola, Ambiental y Forestal de Guatemala.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1998. Código de Trabajo, Decreto 1441.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 2002. Código Municipal, Decreto 12-2002.
- ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1993. Constitución Política de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo No. 18-93.
- MUNICIPIOS DEMOCRÁTICOS. PROGRAMA DE DESCENTRALIZACIÓN Y FORTALECIMIENTO MUNICIPAL ALA / 2000/ 3061 DTA GUA / B7 – 310 / 00 / 0020. SECRETARÍA DE COORDINACIÓN EJECUTIVA DE LA PRESIDENCIA Y UNIÓN EUROPEA. Junio 2008. Informe de Propuesta con Miras a Mejorar la Economía Indígena de Guatemala.
- BANCO DE GUATEMALA, 1995 al 2007. Datos del Gasto Público.
- ASTURIAS L. 2004. Diversidad Cultural y Lingüística de Guatemala: Análisis situacional. Serie de Estudios y Documentos. Guatemala UNESCO.
- DIARIO EL PERIÓDICO. 6 de septiembre de 2006.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 29 de julio de 2006.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 7 de febrero de 2008. Sección Actualidad Nacional, artículo denominado “Impunidad Ambiental Prevalece en el país.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 14 de marzo del 2008. Sección de Opinión Siempre Verde, denominado “La Ley de Minería”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 14 de abril de 2008. Sección Actualidad Nacional, artículo denominado “Bosques Generan Valor Económico.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 25 de abril de 2008. Sección de Opinión De Mis Notas, denominado “Pesimismo Ecológico”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 26 de abril de 2008. Sección Actualidad Nacional, artículo denominado “Buscan Regularizar Tierras.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 28 de abril del 2008. Sección de Opinión Eclipse, denominado “Ley de Minería”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 2 de mayo de 2008. Sección Negocios, artículo denominado “Sector Forestal Busca Aumentar Exportaciones”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 18 de mayo de 2008. Reportaje denominado “Cómo Hacen de los Bosques una Oportunidad”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 5 de junio del 2008. Sección Actualidad Nacional, artículo denominado “Congreso Someterá a Discusión Ley de Minería”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 25 de junio de 2008. Sección Actualidad Departamental, artículo denominado “No Hay Apoyo a Educación Bilingüe”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 29 de junio de 2008.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 1 de julio de 2008. Sección Primer Plano, artículo denominado “Se Calcula que 700 mil más son Pobres en el País”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 13 de julio de 2008. Reportaje denominado “Idioma Dificulta Atención Sanitaria para Mayahablantes”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A., 14 de julio de 2008. Sección Actualidad Nacional, artículo denominado “Guatemala es uno de los Países más Deforestados”.



- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 21 de julio de 2008. Sección Negocios, artículo denominado “Ricos con 48 Veces más Ingresos que los Pobres”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 3 agosto de 2008. Reportaje denominado “La Salud es más Mercado que un Derecho”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 23 de agosto de 2008. Sección Actualidad Nacional, artículo denominado “ProRural Necesita Q140 Millones”.
- DIARIO PRENSA LIBRE, S. A. 27 de agosto de 2008.
- EL DRAMA DE LA POBREZA EN GUATEMALA. Versión Preliminar 2001. Un Informe sobre los Rasgos de esta Privación y sus Efectos sobre la Sociedad.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. 2006. Encuesta Nacional de la Vivienda, ENCOVI.
- INSTITUTE FOR DEMOCRACY AND ELECTORAL ASSISTANCE. 1998. Democracia en Guatemala. Made in Colombia.
- SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN -SEGEPLAN-. 2005. Informe Anual de Política y Desarrollo Social.
- PROGRAMA DE DESARROLLO PARA LAS NACIONES UNIDAS –PNUD-, 2005. Informe Nacional de Desarrollo Humano.
- Iniciativas de Ley del Congreso de la República:
  - Ley Marco de Desarrollo Rural, No. 3606.
  - Ley Marco del Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural, no. 3212.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS, ECONÓMICOS Y SOCIALES – IPES – (2000). Propuesta de Desarrollo Rural en Guatemala.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –INE-. Abril 2007. Boletín Informativo.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –INE- 2006. Conferencia ¿Cómo Estamos Viviendo?
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA, 2002. Ley General de Descentralización, Decreto 14-2002.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1989. Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1989. Ley de Fomento y Desarrollo a la Actividad de Exportación y Maquila, Decreto 29-89.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 2002. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto 11-2002.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1997. Ley de Minería, Decreto 48-97.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1991. Ley de Promoción del Desarrollo Científico y Tecnológico, Decreto 63-91.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1986. Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, Decreto 68-86.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1999. Ley del Fondo de Tierras, Decreto 24-99
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1997. Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto 114-97.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 2005. Ley del Registro de Información Catastral, Decreto 41-2005.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA. 1996. Ley Forestal, Decreto 101-96.

- SECRETARIA DE PLANIFICACIÓN Y PROGRAMACIÓN –SEGEPLAN-. 2006. Oficina de Precalificados.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE MIGRACIÓN – OIM - 2006. Encuesta Nacional sobre Emigración Internacional de Guatemaltecos.
- Diario electrónico unidosporquate.gob.gt Marzo 2008.
- COMITÉ COORDINADOR DE ASOCIACIONES AGRÍCOLAS, COMERCIALES, INDUSTRIALES Y FINANCIERAS –CACIF-. 2000. Plan de Desarrollo Económico y Social.
- GOBIERNO DE LA REPÚBLICA. 2002. Propuesta de Desarrollo Rural.
- COORDINADORA NACIONAL DE ORGANIZACIONES CAMPESINAS (CNOC) 2002. Propuesta de Desarrollo Rural.
- CÁMARA DEL AGRO Y CONSEJO AGROINDUSTRIAL DE GUATEMALA. 2002. Propuesta de Política de Desarrollo Rural.
- PROYECTO DE DESARROLLO AGRÍCOLA PARA PEQUEÑOS PRODUCTORES EN ZACAPA Y CHIQUIMULA (Prozachi). Evaluación 2007.
- UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Guatemala, de la Época VI. s. f..Decreto Época Colonial de Fernando V de junio de 1513.