

## **INDICE**

### **Introducción**

## **I PARTE**

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

1. Caracterización De La Ruralidad Guatemalteca.....	3
2. Dinámicas Rurales y Principales Actores.....	6
2.1 Perspectiva Étnica.....	6
2.2. Perspectiva geográfica.....	7
2.3 La Producción Agropecuaria y el Producto Interno Bruto.....	7
3. Importancia De La Ruralidad En El Desarrollo Del País.....	8
4. Enfoque del Desarrollo Rural Integral en América Latina.....	10
4.1 Nueva Ruralidad y Desarrollo Rural Participativo.....	12
4.2 Desarrollo Rural con Enfoque Territorial .....	14
4.3 Retos de la Conceptualización Geográfica de la Territorialidad.....	16

### **FUNDAMENTACION LEGAL DEL DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA**

1. Marco Político y Normativa Actual.....	18
1.1 Acuerdos De Paz.....	18
1.2 Pactos Y Convenios Internacionales En Materia De Derechos Humanos.....	20
1.3 Legislación Nacional.....	22
2. Análisis del Marco Normativo Relativo al Desarrollo Rural.....	23
3. Elementos indispensables que debe regular la Ley de Desarrollo Rural Integral.....	24

## **II PARTE**

### **PRINCIPALES PROPUESTAS DE UNA LEY DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

1. Política Gubernamental De Desarrollo Rural En Ejecución.....	28
2. Proceso de Discusión Nacional.....	31
3. Un esfuerzo ínter partidario: Plan Visión de País.....	33
3.1 Antecedentes.....	33
3.2 Análisis Comparativo Entre La Propuesta De La Política De Desarrollo Rural De Guatemala Hacia El 2020 Y La Ley Marco De Desarrollo Rural.....	35
4. Alianza para el Desarrollo Rural Integral y el Sistema de Dialogo Nacional de Diálogo Permanente: Política de DRI y Ley del Sistema De DRI.....	43
4.1 Antecedentes.....	43
4.2 Política Nacional De Desarrollo Rural Integral.....	44

4.3 Análisis Comparativo entre La Propuesta De La Política De Desarrollo Rural Integral Y La Iniciativa De Ley Del Sistema Nacional De Desarrollo Rural Integral .....	46
5. Análisis Comparativo Entre La Iniciativa De Ley Marco De Desarrollo Rural Proveniente Del Proceso Plan Visión De País Y La Iniciativa De Ley Del Sistema Nacional De Desarrollo Rural Integral Proveniente Del Proceso Llevado En El Sistema De Dialogo Nacional Permanente: Gobierno-ADRI.....	56
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>70</b>
<b>BIBLIOGRAFIA.....</b>	<b>72</b>
<b>ANEXOS</b>	

## **I PARTE**

### **CONSIDERACIONES GENERALES**

#### **1. CARACTERIZACION DE LA RURALIDAD GUATEMALTECA.**

El sistema de producción agrícola en Guatemala está basado en la permanencia de extensos latifundios. Según cifras oficiales, el 0.15 por ciento de los propietarios posee el 70 por ciento del área agrícola cultivada con productos tradicionales para exportación. Su inserción a la economía mundial se da como país exportador de una cantidad limitada de productos primarios sin valor agregado que vende a pocos países. El mercado internacional, controlado por estructuras monopólicas, decide las condiciones de compra y precios.

Este modelo agro-exportador primario mantuvo elevados ritmos de crecimiento económico entre 1950 y 1980, el valor de la producción se multiplicó 4.5 veces. Los beneficios de ese crecimiento se concentraron en los sectores económicamente poderosos. En la actualidad está disminuyendo la producción agropecuaria -dentro de la producción total- a favor de actividades como comercio y servicios.

Este modelo latifundista se basa en estructuras altamente concentradoras (tierra, capital y recursos tecnológicos), explota extensivamente la tierra y el trabajo. Al carecer de tecnologías de punta no requieren mano de obra calificada. Los grandes productores basan su competitividad en la abundancia relativa y los bajos salarios, aplican un manejo adecuado del tipo de cambio y una lógica depredadora del medio ambiente; además cuentan con una legislación e institucionalidad laboral y de seguridad social sin mecanismos para su cumplimiento, a la par de un marco de represión que inhibe la organización sindical.

En el campo, el patrón de empleo y salarios sigue caracterizado por su estacionalidad y uso de mano de obra no calificada, lo que redundará en desempleo temporal, malas condiciones de trabajo y bajo nivel salarial. El modelo agro-exportador carece de mecanismos para reducir la dramática situación de pobreza rural, no garantiza los derechos económicos, sociales y culturales de las mayorías ni estimula el mercado interno, niega opciones de empleo y desarrollo social para la mayoría de habitantes. La crisis en los precios del café hizo evidente tales limitaciones en el año 2001. Las cámaras comerciales e industriales, aunque no mantienen una oposición estratégica al modelo latifundista agro-exportador, defienden de manera particular la apertura comercial, las primeras sin restricciones y las segundas mediante un proceso gradual de desgravación arancelaria.

La realidad en el campo es heterogénea en cuanto a actividades ocupacionales. Los niveles y rasgos del desarrollo han variado dependiendo de las zonas geográficas, características de la población y ciertas políticas estatales con respecto a la tierra. Existen cinco regiones claramente definidas (tierras bajas del norte, las Verapaces, el occidente, la costa sur y el oriente). En éstas se presentan los siguientes procesos:

- a) La combinación de la agricultura de subsistencia con la migración a Estados Unidos y actividades vinculadas al comercio, servicios e informales;

- b) El aumento de la producción con nuevos cultivos mediante el arrendamiento de tierras, reparto de tierras a nivel estatal o ampliación de la frontera agrícola, vinculados a ciertos circuitos comerciales, agro-industriales, obreros agrícolas y pequeños cafetaleros;
- c) La producción agraria vinculada a la industria rural de textiles, procesos comerciales y redes de maquiladoras con mano de obra fundamentalmente femenina;
- d) Las migraciones hacia el campo en el exterior (Estados Unidos y México) en combinación con actividades en cascos urbanos.

Un millón de familias que dependen de la producción de la tierra despliegan diversas estrategias económicas. Importantes segmentos de minifundistas, adoptan sistemas de producción agrícola no tradicional diversificados, usan intensivamente el suelo y mano de obra (no siempre remunerada para mujeres, adolescentes, niñas y niños), se integran a sistemas industriales o comerciales para la exportación o el mercado nacional. En la caficultura destaca un importante sector de pequeños productores. Un segmento cultiva granos básicos y otros productos alimenticios empleados en autoconsumo y el excedente al mercado interno. Son un bastión para el sostenimiento de la seguridad alimentaria, pero dependen de agro-exportadoras, sistemas agro-industriales o intermediarios para la venta de sus productos; algunos carecen de una organización que les permita mejorar sus procesos de comercialización o compra de insumos.

Para otros, la agricultura dejó de ser su actividad principal, la combinan con actividades informales de micro industria rural, comercio y servicios. También se relacionan a mercados regionales o la migración hacia regiones agro-exportadoras de México y al mercado de trabajo estadounidense.

La mano de obra femenina se ha incrementado en el mercado laboral, la población ocupada femenina representa actualmente solo un poco más del 18% de la totalidad, la participación de las mujeres se ha incrementado en un 10% entre 1989 y 2006, al sumarse alrededor de doscientas mil al contingente de trabajo. Este dato debe tomarse con reserva, pues en las áreas rurales, las mujeres han estado siempre ligadas a la agricultura, contribuyendo en labores de siembra y cosecha y en la elaboración de alimentos para el sustento de la fuerza laboral agrícola, esta participación no se documenta en las encuestas<sup>1</sup>.

Otro de los elementos característicos de la ruralidad es la situación de la tenencia y uso de la tierra así como la conflictividad agraria, manifestada a través de las dificultades para la legalización de la tierra; tal el caso de el Petén, Alta Verapaz e Izabal, en menor medida en otras regiones, hay burocracia y corrupción; algunos mantienen conflictos limítrofes con comunidades vecinas y otros más son despojados de sus tierras mediante apropiaciones indebidas, situación que se agrava con el crecimiento desmedido de los megaproyectos en especial la actividad de explotación minera a cielo abierto, los cultivos extensivos de palma africana, la ganadería y las grandes hidroeléctricas, respondiendo siempre al sistema económico-político que históricamente ha subordinado y utilizado la naturaleza para la producción de riqueza, sin una visión de sostenimiento de largo plazo.

---

<sup>1</sup> Guatemala: ¿Una economía al servicio del Desarrollo Humano? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008 Volumen I. PNUD.

La visión de desarrollo urbano-céntrica ha dado paso a una depredación indiscriminada. En el marco del modelo latifundista exportador se han destruido grandes extensiones de bosque natural de todo tipo y la selva tropical del norte para dar paso a áreas de pastizales y posterior colonización. El ritmo de destrucción es muy acelerado. La depredación del bosque va unida a otros problemas como la pérdida de biodiversidad en términos de flora y fauna; la contaminación de los mantos friáticos (subsuelo); la severa pérdida de suelos fértiles por los efectos de la erosión que siguen a la pérdida de la cubierta vegetal y al uso indiscriminado de químicos y mecanización intensiva; incremento de la vulnerabilidad de poblaciones, cuya vida se ve amenazada por deslaves e inundaciones; y, el acortamiento del ciclo biológico del agua manifiesto en la perturbación severa del régimen de lluvias y la cada vez menor disponibilidad del recurso. El riesgo de resultar afectados por los problemas antes señalados no es igual para todos. Los problemas de escasez de agua afectan más a los más pobres. Los fenómenos atmosféricos implican mayor riesgo para quienes viven en escarpadas laderas o en áreas con drenaje insuficiente. El agotamiento del suelo es mayor en poblaciones que carecen de recursos y/o conocimientos para desarrollar prácticas de conservación adecuadas.

Tampoco hay políticas estatales para enfrentar las sequías, lo cual ha quedado crudamente evidenciado una vez más con la lamentable situación más reciente de hambruna que fue advertida desde ya hace varios años por diversas organizaciones de la sociedad civil.

En ese contexto, los que pueden considerarse más afortunados -los pequeños y medianos productores-, han logrado desarrollar estrategias que les permite hacer frente a grandes limitaciones como la falta de acceso al crédito y desarrollo tecnológico, así como una legislación que limita sus potencialidades, propiciando que muchas de ellos se encuentren en la "informalidad". Es común que las familias rurales carezcan de información acerca de los planes y programas del Estado dirigidos a la población campesina, ello muchas veces las enfrentan a mayores tropiezos con el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), el Banco Rural (BANRURAL) y los fondos sociales.

. La realidad étnicamente diversa ha cruzado las relaciones de poder en sus diversas manifestaciones dentro de un esquema en que criollos, mestizos o ladinos han desvalorizado e intentado acabar la identidad de los pueblos indígenas, fundiendo las tradicionales prácticas explotadoras con concepciones y relaciones discriminatorias que inculpan a lo indígena del atraso y miseria.

El racismo existe en Guatemala como estructura de exclusión social y como una práctica diaria, que se expresa en la educación pública, en la prestación de los servicios de salud, en la estructuración de leyes, en los medios de comunicación, entre otros.

Según Naciones Unidas, el 48.7 por ciento de la población guatemalteca son indígenas. Al revisar los datos de la pobreza, el sistema económico demuestra su carácter segregacionista, aunque la institucionalidad formalmente no lo sea. El PNUD reporta que los municipios con mayor proporción de indígenas registran los menores niveles de ingreso y los grados más altos de analfabetismo, patrón similar al que muestran hombres y mujeres, éstas últimas se encuentran en una situación de mayor inequidad. La falta de expectativas económicas para la población en general induce a la búsqueda de oportunidades de empleo fuera del país. El impacto negativo que está

trayendo consigo la migración en las comunidades rurales es: venta de magros activos, desintegración familiar, abandono de mujeres e hijos.

Las muy limitadas condiciones básicas para el desarrollo rural, se manifiestan en la desnutrición y subalimentación que se desprenden de las deficientes condiciones laborales y limitaciones productivas caracterizadas por el autoconsumo, para unas familias, el problema consiste en salarios que no cubren ni el costo de la canasta básica. El problema educativo se manifiesta en altos índices de repitencia, deserción y baja cobertura, los ciclos escolares se empalman a los agrícolas, lo que afecta a la población rural en tanto requiere la mano de obra infantil y juvenil para la subsistencia, así como la escasa pertinencia cultural. De igual forma en las pésimas condiciones de salud que también tienen su referente en los bajos niveles de ingreso de la mayoría, así como la falta de servicios públicos y una orientación limitada que circunscribe la atención de las mujeres a la maternidad.

Con respecto a la política fiscal mantiene una escasa recaudación, alarmante evasión y una estructura asimétrica, sustentada en un sistema de privilegios a los grandes propietarios, en la que el 80 por ciento del erario público proviene de impuestos indirectos.

## **2. DINÁMICAS RURALES Y PRINCIPALES ACTORES**

En el sector primario (agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, minas y canteras) la libertad para producir depende fundamentalmente del acceso a la tierra. Por esta razón y dado el alto porcentaje de la población ocupada empleada en actividades agropecuarias, este recurso ha jugado un papel central en el destino económico, social y político del país, por lo que es nuestro punto referente para el análisis de este apartado

. No obstante, a pesar de su importancia para un segmento tan grande de la población, a lo largo de la historia, el valioso recurso ha estado concentrado en unas pocas manos.

De acuerdo al Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008, la concentración de la tenencia de la tierra debe revisarse desde dos perspectivas: etnicidad y geografía.

### **2.1 Perspectiva Étnica**

La alta concentración de la tenencia de la tierra no varió durante las últimas décadas, al revisar la distribución de tierra por etnicidad, es evidente que los productores no indígenas acaparan las mayores extensiones. Estos productores poseen en promedio, fincas que son cinco veces más grandes que las de los productores indígenas.

Por esta causa, aunque los productores no indígenas controlan relativamente pocas fincas (el 34.6% de todas las existentes) poseen la mayor parte de la superficie total en fincas del país (el 73.2%). Además, los propietarios no indígenas suelen enfocarse en los bienes agropecuarios más lucrativos: producen el 85.8% de los cultivos permanentes y abarcan el 93.4% de los pastos. Es importante resaltar que muchos de los productores no indígenas son residentes del departamento de Guatemala, según la Encuesta Nacional Agropecuaria del 2006, aproximadamente el

15% de la superficie de fincas del país esta en manos de residentes metropolitanos. En ciertos departamentos controlan un alto porcentaje del total de la superficie en fincas. Por ejemplo: dominan el 30% de toda la superficie en fincas del departamento de Escuintla, el 41% de toda la superficie de Santa Rosa y el 43.6% de la superficie de Suchitepequez.

La situación es diametralmente opuesta para los productores indígenas. Estos son propietarios de la mayoría de las fincas pequeñas de menos de una caballería por lo que, a pesar de poseer la mayoría de las fincas del país (mas del 65%), controlan solamente el 26.8% de la superficie total. Los cultivos indígenas también son muy diferentes a los no indígenas (esta es otra expresión de la segregación imperante en el país). En sus tierras los productores indígenas siembran, sobre todo, cultivos anuales, en especial maíz y frijol y en menor medida, café.

En cuanto al maíz y frijol, es importante mencionar que, aunque constituyen la base de la alimentación de la población nacional, su producción, eminentemente indígena, se restringe solamente a un tercio de la superficie total de producción agrícola.

## **2.2. Perspectiva geográfica:**

A nivel, general, la concentración de la tierra se mantuvo sumamente alta entre 1979 y 2003, sin embargo, se produjeron algunas variaciones a nivel regional sin producir un cambio global de consideración, pero importante analizar debido a que se refieren al cambio en el uso del suelo. Primero en el sur, no hubo mayor desconcentración debido a que la mayor parte de la producción de cana de azúcar se realiza en grandes fincas. Segundo, en el sur de Peten y en Izabal, aumento la concentración debido al incremento en el uso de pastos. Durante las ultimas dos décadas, los productores de ganado se mudaron del sur hacia esos departamentos. Por ultimo, la desconcentración en el norte y el occidente probablemente responden en forma parcial, a la crisis del café del 2001. Esta ultima parece haber incentivado cierto reacomodo en la tenencia de la tierra, sien embargo aun no existe investigaciones que fundamente este supuesto.

Aunque la producción del sector agropecuario incremento su diversificación durante los últimos veinte años, todavía sobresalen algunos productos debido a su importancia dentro del total de la superficie cultivada, el volumen de producción, el numero de empleos generados, el volumen de exportaciones y la dispersión dentro del territorio nacional, estos son: el café, la cana de azúcar y el maíz.

## **2.3 La Producción Agropecuaria y el Producto Interno Bruto**

Sin embargo, la importancia del sector primario dentro del PIB nacional decayó durante las ultimas tres décadas. Aunque el sector mostró un ligero crecimiento económico anual de alrededor del 2% en este periodo, dicha tasa fue menor a la del crecimiento total promedio de la economía guatemalteca. La producción agropecuaria pasó de representar el 33% del PIB, en 1950, al 23% en 2006. Según las nuevas cuentas nacionales, en 2006 el sector primario representaba solamente el 12.6% del PIB.

Las implicaciones de la reducción de la importancia son varias siendo las de

mayor impacto:

- a) Un aumento de la migración hacia las ciudades más importantes del país y hacia Estados Unidos.
- b) Mucha de la población que perdió su empleo agropecuario se empleó en los servicios, especialmente en comercio.
- c) Se dio cierta diversificación agropecuaria, especialmente después de la crisis del café de 2001.
- d) Las exportaciones netas –el saldo entre las exportaciones y las importaciones- han caído rápidamente.

### **3. IMPORTANCIA DE LA RURALIDAD EN EL DESARROLLO DEL PAÍS.**

Frente a este panorama tan limitado de oportunidades e impulso de políticas eficaces y eficientes, la población rural e indígena ha demostrado la capacidad de desarrollar estrategias de sobrevivencia y más aun de brindar aportes cualitativos y cuantitativos al desarrollo del país constituyéndose en sujetos económicos, que el Estado se ha resistido a reconocer.

Una de las principales estrategias es la asociatividad -para lograr una economía de escala, por ejemplo - consistente en aunar esfuerzos de producción y transformación a efecto de que el valor agregado de los bienes y servicios circule dentro del mismo grupo asociado y no se diluya en los intermediarios que se dedican a facilitar cada uno de los procesos.

El acercamiento a las experiencias de campo indica que el éxito o fracaso de los pequeños agricultores de productos orgánicos depende de su capacidad de constituirse en organizaciones que permitan a los agricultores sacar provecho de las economías de escala mediante la comercialización colectiva. Además, los compradores están mucho más dispuestos a negociar con las asociaciones que con una plétora de agricultores particulares.

Su constitución legal (cooperativas, asociaciones, mutuales) representa no solo una forma de gestión cooperativa del trabajo y la producción, sino que en sus fundamentos incluyen los objetivos de aportar a un movimiento social para la transformación de las condiciones económicas y sociales generales, más allá de cada experiencia en particular

Asimismo, esas organizaciones imparten capacitación sobre los principios de la producción orgánica y promueven la adopción de nuevas tecnologías entre los pequeños agricultores. También ayudan a vigilar el cumplimiento de las normas internacionales en materia de agricultura orgánica, reduciendo así los costos de certificación tanto para los miembros individuales como para los organismos de certificación, que de esta manera no deben realizar inspecciones de todos los agricultores sino solamente de una muestra de ellos.

En este sentido estas formas organizativas están o deben en el desarrollo de sus prácticas, estar basadas en:

- Prácticas autogestivas
- Democracia interna
- Reparto equitativo de excedente.



- Trabajo asociado y/o asalariado.
- Solidaridad con el ámbito local revirtiendo excedentes para inversión
- Cuidado del medio ambiente y entorno social
- Prácticas en donde se generen externalidades positivas y control activo de las negativas
- Transparencia y responsabilidad ante los asociados y la comunidad

En nuestro país, las distintas experiencias asociativas de trabajo y producción, que se multiplicaron en forma vertiginosa unas, y que cobraron mayor visibilidad otras, a partir de la crisis del 2001, constituyen un campo heterogéneo y rico tanto en avances, frustraciones y creatividad en la organización y gestión de los distintos aspectos de las actividades que encaran: recuperación de fábricas y empresas, autogestión de emprendimientos productivos, de servicios públicos recuperados, servicios gestionados por instituciones con el objeto de la mejora de la calidad de vida de las poblaciones mas vulnerables (bancos sociales, servicios a la producción, etc.) de actividades tanto mercantiles como no mercantiles de variado calibre y magnitud, a lo largo de todo el territorio.

Cuando la necesidad de formalizar estas experiencias se hace inevitable, la tradición cooperativa y mutual en nuestro país ha dejado una vasta gama de experiencias para el aprendizaje, y sus marcos jurídicos existentes un camino allanado para muchas de ellas. Pero justamente por la heterogeneidad, la versatilidad de las experiencias, y siendo que la cooperativa, por ejemplo, casi la única forma jurídica existente para el trabajo asociado, muchas veces sucede que se fuerza a asumir un “corsé” jurídico que no siempre responde al funcionamiento, intereses y especialmente los principios que de hecho se estaba llevando a cabo con asociatividad y cooperación.

No es esa la única dificultad. Los marcos regulatorios del cooperativismo han sido forzados a adecuarse a una economía de mercado, casi asimilándolas a muchas de ellas a pequeñas o grandes empresas capitalistas, por lo que muchas de sus exigencias normativas se alejan aún más de la posibilidad de contener acabadamente a las pequeñas experiencias autogestivas de la economía social y solidaria.

Este escenario presenta entonces necesidades y dificultades que aparecen en la “nueva” economía social, para adecuar o generar nuevos marcos normativos que no desvirtúen los principios y valores asociativos, así como a sus mecanismos de gestión, en una opción forzada para todas las prácticas de trabajo asociado y autogestivo, sino en un diálogo y aprendizaje entre las tradición cooperativa y la búsqueda de nuevas formas jurídicas complementarias o específicas.

Las nuevas formas asociativas, al no estar encuadradas dentro de un marco normativo existente, se las considera fuera del sistema legal y por consiguiente tienen carácter de “excluidas” e “informales”, y quedan expuestas en la sociedad como actividades no lejanas a lo “ilegal”, sino que además se las priva de derechos básicos para el desarrollo de sus actividades. Un ejemplo concreto, es el caso de las formas asociativas para el desarrollo de una actividad productiva, la forma precaria de explotación las priva del derecho al crédito, seguro social, salud privada, entre otros. Pero no sólo esto, porque desde el punto de vista de la precariedad laboral también son sujetos de clausuras, prohibición de la actividad, como así también protagonistas de coimas, usuras, etc.

Tensiones y obstáculos que también surgen en el caso de emprendimientos asociativos generados por ser requisito de algunos planes sociales o programas y el de empresas recuperadas que poseen gran trayectoria en una estructura jerárquica y que deben modificar su lógica de funcionamiento.

Es preciso rescatar toda esta experiencia autodidacta comunitaria cuyo valor agregado también es que se basa en el trabajo familiar. Si bien es imprescindible prestar apoyo a las organizaciones de agricultores, esta tarea dista mucho de ser fácil: la producción orgánica de los países en desarrollo a menudo se vende en el extranjero, donde el cumplimiento de las normas de calidad y la puntualidad de las entregas son fundamentales; los canales de exportación con frecuencia son complejos, y la certificación puede resultar costosa.

Es imprescindible mantener en el imaginario, que si bien el área rural contribuye de manera significativa a la economía nacional, mediante los ingresos y el empleo generados en los ámbitos de la agricultura y aprovechamiento de recursos naturales, los indicadores socio-económicos en el área rural ubican a Guatemala entre los países con menor desarrollo humano en América Latina.

#### **4. ENFOQUE DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL (DRI) EN AMÉRICA LATINA<sup>2</sup>**

Los programas de desarrollo agrícola y rural en América Latina cuentan con una historia relativamente extensa que puede remontarse a los inicios de la inmigración selectiva o de colonias agrícolas en el siglo XIX, la colonización de tierras nuevas de mediados del siglo XX y, poco después, la “revolución verde” y los programas de desarrollo de comunidades. A principios de la década de 1960 se extienden los programas de reforma agraria como vía fundamental para la incorporación de las masas campesinas al desarrollo económico y social. La redistribución de la tierra, la modernización tecnológica y diversas formas de subsidio agrícola, son elementos comunes de los programas de reforma que, sin embargo, a mediados de la década de 1970 ya estaban sometidos a las críticas por sus débiles resultados en la calidad de vida rural.

La redistribución de la tierra no sólo fue insuficiente, sino que la dotación estuvo bastante alejada de la titulación de la propiedad. La tenencia precaria fue la regla, aparte de la ocupación por desmonte de las tierras baldías. Respecto a la modernización tecnológica, sus rasgos esenciales fueron la selectividad social y espacial del proceso de innovación (químico, biológico y mecánico), descuidándose tanto sus efectos negativos en el ambiente, como la historicidad de las prácticas culturales y sociales campesinas. Finalmente, los subsidios, créditos y otros

---

<sup>2</sup> **Rojas López, J.:** *"La agenda territorial del desarrollo rural en América Latina"* en Observatorio de la Economía Latinoamericana N° 96, abril 2008. Texto completo en <http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/>

instrumentos económicos, no sólo fueron limitados e inoportunos, sino que carecieron de seguimiento y control de desempeño en el campo.

No obstante, a la reforma agraria se le reconoce la ampliación de la frontera agrícola, la construcción de infraestructuras de soporte, la vinculación campesina con la economía de mercado y el mejoramiento de algunos índices sanitarios. Pero en términos generales, persistieron la pobreza rural, la concentración de la tierra, las asimetrías en la comercialización de insumos y cosechas y los flujos de emigración rural.

Los organismos internacionales y algunos gobiernos nacionales redirigieron sus miradas al campo con una visión distinta a la reformista clásica, en la búsqueda de un desarrollo rural planificado en regiones de reconocida potencialidad agrícola. Surge así, el concepto de desarrollo rural integrado (DRI). Los planes DRI pretendían superar los pobres resultados de la reforma agraria en algunos países o la imposibilidad política de realizarla en otros. En todo caso, los principales objetivos fueron<sup>3</sup>:

- Mejorar el empleo productivo, no exclusivamente en actividades agrícolas, sino incorporando los empleos rurales no agrícolas, particularmente los relacionados con las pequeñas y medianas industrias rurales.
- Facilitar el acceso a los medios de producción, mediante formas expeditas de financiamiento y extensión rural.
- Mejorar la distribución de los beneficios de la producción, a través de mecanismos de mercado reductores del papel de los intermediarios.
- Lograr mayor participación de la población en los procesos de toma de decisiones, promoviendo nuevas formas de organización social.
- Promover el uso racional de los recursos naturales con campañas masivas de educación y extensión rural y la organización de la educación formal en el medio rural.
- Mejorar el acceso a los servicios básicos, la dotación de infraestructura y las conexiones urbano-rurales.

La evaluación de los modelos DRI en América Latina y África señala cuatro grandes nudos estructurales:<sup>4</sup>

- a) Demasiados costos en países pobres, por la gran extensión de las áreas de cobertura,
- b) Fuertes limitaciones de las estructuras agrarias y las instituciones locales para mejorar la distribución de los beneficios,
- c) Fragilidad de los servicios técnicos y administrativos para impulsar la modernización agraria, y
- d) Ausencia de una eficiente y transparente coordinación administrativa que gestionara el cambio planificado en los proyectos de inversión.

En los inicios de la década de 1980 se promueve una versión mejorada de los programas DRI, basados en la endogeneidad y el ecodesarrollo. La revaloración de los recursos locales y el medio ambiente en el desarrollo rural ganó espacio en los

---

<sup>3</sup> Giménez Landínez, 1980

<sup>4</sup> Portocarrero, 1985

discursos de los organismos multilaterales, pero fueron pocos los éxitos en sus aplicaciones prácticas debido a su baja operatividad para consolidar redes sociales de acción colectiva. El efecto demostración de algunos proyectos realizados en pequeñas comunidades con apoyo internacional, sin embargo, promovió la endogeneidad como referencia válida en el reconocimiento del valor de las diferencias en la planificación del desarrollo y la importancia definitiva de los factores históricos y culturales en el desarrollo rural.

Durante esta década, los organismos multilaterales promueven en América Latina las políticas de estabilización económica y ajustes estructurales, en sintonía con el modelo neoliberal de desarrollo económico, dos elementos centrales se destacan en esta política:

- a) La reducción del papel del Estado en la economía, y
- b) El fortalecimiento del mercado como asignador de recursos.

En general, las políticas neoliberales no fueron por sí mismas pro agrícola en amplio sentido, dadas las características poco competitivas de la mayoría de los agricultores en estos países. Por ello, el esfuerzo en el desarrollo rural se orientó en tres sentidos fundamentales:

- a) La organización de las cadenas agro productivas, especialmente del sector agroalimentario.
- b) Promoción de la producción para la exportación de productos con ventajas competitivas, especialmente fruticultura, plantaciones tropicales y productos del mar.
- c) Transformación de la pequeña y mediana agricultura en sistemas eficientes y competitivos.

Pero la agricultura competitiva encontró numerosos problemas en América Latina. Entre ellos, que la agricultura moderna- la que podía ser competitiva- era y lo es, todavía, altamente dependiente de insumos externos. Por otra parte, la drástica reducción del financiamiento oficial, elevó los costos de producción, especialmente de los pequeños y medianos productores. Pero sobretodo, que la eliminación de los subsidios a la agricultura hizo menos competitiva la producción frente a la agricultura subsidiada de los países desarrollados. En pocas palabras, el brusco desmontaje de los niveles de protección oficial afectó el desempeño agrícola de los países menos desarrollados, salvo en algunos rubros sensibles que siguieron siendo protegidos, o en otros cuyos previos aprendizajes en los mercados de exportación, les permitieron abrirse campo en el comercio internacional.

#### **4.1 Nueva Ruralidad y Desarrollo Rural Participativo.**

A mediados de la década de 1990 comenzó una reevaluación de los enfoques y métodos del desarrollo rural, a la luz de los magros resultados de las experiencias anteriores. Cabe destacar los indicadores de pobreza rural, inseguridad alimentaria y deterioro de los ecosistemas naturales. La baja calidad de vida y la precariedad rural seguían estando asociadas en grandes sectores sociales de la región. Al mismo tiempo, el futuro de los más pobres del campo lucía cada vez más sombrío, dadas sus condiciones adversas para enfrentar, o aprovechar, la fuerza arrolladora de la

globalización, el auge de las nuevas tecnologías de información y comunicación, la orientación de las mayores inversiones hacia las áreas urbanas y de agricultura empresarial e, incluso, la mayor movilidad de las poblaciones.

Los viejos enfoques del desarrollo rural se han impulsado sobre la base modelos siguientes términos:

- a) Desconocimiento de la heterogeneidad del mundo rural y, por tanto, ausencia de políticas diferenciadas;
- b) Desconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno de la pobreza rural y poca atención a las opciones económicas rurales no agrícolas;
- c) Desvinculación entre las propuestas de transformaciones productivas y las necesarias reformas de la institucionalidad rural;
- d) Poca intervención en los mecanismos de corrección de las fallas de los mercados;
- e) Escasa coordinación entre los diferentes niveles administrativos de las políticas rurales;
- f) Desvinculación entre las políticas rurales económicas y las políticas rurales sociales.
- g) Dificultades para reconocer la influencia de los mercados en las oportunidades y restricciones económicas de los más pobres del campo;
- h) Escaso relacionamiento con las agro empresas, servicios urbanos y centros de investigación agrícola, y
- i) Baja capacidad para adecuar las políticas centrales a las áreas rurales o de promover las experiencias exitosas de estas últimas.

Se exige, entonces, un repensamiento de la ruralidad en contextos menos convencionales o, si se quiere, hacer otra lectura del mundo rural. En esta labor convergen experiencias de la multifuncionalidad rural y los clusters productivos europeos, las asociaciones rurales canadienses; los aportes teóricos de la geografía económica y la economía neo institucional en torno a la economía regional; experiencias latinoamericanas de reforma agraria, desarrollo rural integrado y desarrollo comunitario; movimientos sociales por la tierra, la agricultura y el ambiente en países no industrializados; tendencias descentralizadoras de los sistemas políticos, y, sobretudo, la convicción de que el desarrollo es mucho más que crecimiento económico, que las comunidades rurales han sido los principales actores en una planificación más estratégica y menos normativa y que el desarrollo rural esta fuertemente condicionado por el grado de solidez institucional de la sociedad.

Algunos estudios ya habían adelantado la importancia de los empleos e ingresos campesinos derivados de las actividades rurales no agrícolas en algunas regiones, la revalorización del medio rural como abastecedor de servicios ambientales para la sociedad (agua, oxígeno, paisaje, alimentos, fibras), la necesidad del repoblamiento de los campos para disminuir las desigualdades territoriales, el liderazgo de la mujer en la conducción de la familia rural, el papel relevante de las acciones comunitarias para atenuar las calamidades cotidianas y la relevancia de las ciudades medias y los centros poblados rurales en la dinámica geoeconómica de los espacios rurales.

Se inició, de esta manera, la construcción del concepto de la nueva ruralidad: una visión de lo rural más allá de lo agrícola, una consideración de lo local y regional en términos territoriales, un concepto de territorio asociado a su apropiación cultural e identitaria, una idea de los recursos naturales menos naturalista-proteccionista, una

relación urbano-rural no dicotómica, una reconsideración del papel de las instituciones y de los modelos asociativos y comunitarios en el desarrollo rural.<sup>5</sup>

La nueva ruralidad amplía el concepto de agricultura y las dimensiones de la ruralidad, por cuanto acentúa los encadenamientos urbano-rurales, el empleo rural no agrícola, la provisión de servicios ambientales, las certificaciones agroambientales o “sellos verdes”, los pueblos como centros de servicios, el papel activo de las comunidades y organizaciones sociales y la diversidad ecológica-cultural como patrimonio.

La visión europea de la nueva ruralidad difiere de la que se conceptualiza en América Latina, en tanto que en el viejo continente los objetivos se refieren a la readecuación de los espacios rurales en una agricultura industrializada. En este sentido, se tiende hacia la extensificación del uso de la tierra, la reducción de las áreas cultivadas, la tercerización de la economía rural, la ordenación del territorio y la gestión de servicios ambientales<sup>6</sup>. En América Latina, por el contrario, la agricultura continúa siendo el eje central de este enfoque, al que se agregan las opciones rurales no agrícolas y la necesidad de la concienciación, movilización y empoderamiento de las poblaciones rurales. Ello comprende necesariamente los llamados intangibles del desarrollo: confianza, protagonismo, conciencia colectiva, reivindicación de derechos y valores, educación y organización.<sup>7</sup>

De este modo en América Latina la nueva visión de lo rural privilegia, al menos en teoría, el protagonismo de los procesos participativos. El desarrollo rural participativo no se agota en la nueva ruralidad, sino que defiende la pertinencia de un plan estratégico, consensado entre los actores rurales en torno a una visión posible o deseable, que hace absolutamente necesario el empoderamiento de las comunidades, para que sean ellas mismas las que tomen las riendas de los procesos locales de desarrollo.

#### **4.2 Desarrollo Rural con Enfoque Territorial**

Se hizo evidente, así, la necesidad de recuperar activamente la heterogeneidad territorial del mundo rural en los programas de desarrollo. La diversidad de agriculturas, productores, recursos naturales, actores sociales, asentamientos humanos, instituciones, tradiciones y culturas requería de un concepto envolvente, un marco articulador, que será proporcionado por un nuevo concepto de territorio rural: ámbito geográfico con una historia propia y una base común de recursos naturales, donde no sólo tiene lugar la agricultura, sino también relaciones socio-culturales, tecno-económicas y político-institucionales, que vinculan a los actores sociales entre sí, con su medio natural, con las actividades rurales no agrícolas y con los asentamientos urbanos<sup>8</sup>.

El territorio ya no responde a la clásica concepción geográfica, esto es, un espacio ecológico fijo, delimitado y controlado por una determinada soberanía o forma

---

<sup>5</sup> Pérez, 2001; Gómez, 2002

<sup>6</sup> Segrelles, 2000

<sup>7</sup> Boisier, 2004

<sup>8</sup> Delgadillo, 2007.

institucional de apropiación, sino una porción del espacio geográfico individualizado por un tejido sociocultural y formas propias de producción, intercambio y consumo, regido por instituciones formales y no formales y modos de organización social también particulares. Un espacio local donde se entrelazan la proximidad geográfica que evoca pertenencia y permanencia y la proximidad social que identifica una historia común y unos valores compartidos.

Local (regional), territorio y rural se identifican en el Desarrollo Rural con Enfoque Territorial, en tanto se busca integrar espacios, actores sociales, mercados y políticas públicas en territorios especificados socio-históricamente. El Estado deja de ser el actor esencial y se convierte en uno de los actores principales que coordinan y facilitan las actividades de un plan de desarrollo rural. A medida que éste se desarrolla “de abajo hacia arriba y hacia los lados”, las comunidades ganan empoderamiento en el proceso, lo que les permite intervenir activamente y con mayor seguridad en las siguientes fases del plan. El asunto clave es movilizar simultáneamente todos los componentes del territorio (sinergia) en torno a uno o más proyectos, vinculados al proyecto-nación. La identidad cultural o la “mirada hacia dentro”, es una fortaleza que posibilita las alianzas y relaciones con actores públicos y privados de otros ámbitos territoriales, es decir, oportunidades de “mirar hacia fuera” en términos de competitividad del entorno local: productividad, calidad ambiental, valor agregado, valorización cultural.

El desarrollo rural se encamina hacia esfuerzos colectivos enraizados en los territorios, que valoriza sus especificidades locales mediante acciones de empoderamiento comunitario. De esta manera, el DRET ocupa el centro de una nueva agenda rural que se construye actualmente en algunos países de América Latina y que privilegia la simultaneidad frente a la confusa integralidad de las acciones, la planificación estratégica frente a la rígida planificación normativa-tecnocrática, el fortalecimiento de las instituciones locales frente a la centralización política-administrativa y la concertación de alianzas y pactos territoriales frente a las políticas sectoriales<sup>9</sup>.

Schejtman y Berdegué lo definen como “un proceso de transformación productiva e institucional orientado a reducir la pobreza en un espacio rural determinado. Identifican varios elementos que permitirían avanzar hacia una teoría de la acción del DRET”. Ellos pueden ser agrupados en tres campos propositivos:

- i. En lo económico, promover la competitividad (conocimientos y progreso técnico) y la demanda externa a los territorios, motor de las transformaciones productivas. La transformación productiva tiene como finalidad articular la economía del territorio a mercados dinámicos en términos competitivos y sostenibles.
- ii. En lo territorial, acentuar las interacciones urbano- rurales (esenciales para los intercambios agrícolas y no agrícolas), y fomentar las identidades y especificidades que derivan de la heterogeneidad entre territorios (vocaciones de los territorios).
- iii. En lo institucional, fortalecer las instancias mediadoras y articuladoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, con el propósito de estimular la

---

<sup>9</sup> Rojas López, 2007.

interacción, la comunicación y la concertación de los actores locales entre sí y con los agentes externos, y de ese modo incrementar la participación de las poblaciones pobres en el proceso de desarrollo.

En el desarrollo rural territorial se integran los conceptos de desarrollo endógeno, desarrollo integrado, lo agrícola y lo rural, políticas públicas e iniciativas privadas, producción y medio ambiente, lo urbano y lo rural, instituciones y organizaciones públicas y privadas, todo en función de un proyecto de desarrollo generado e identificado por los actores locales, que aporta y recibe información, bienes y servicios, hacia y desde entornos cercanos y lejanos, a medida que se desarrolla el plan estratégico de desarrollo local rural.

Siendo un modelo reciente, las experiencias ganadas hasta ahora en América Latina están siendo incorporadas a los marcos de políticas institucionales de organismos internacionales como el Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y algunos gobiernos regionales del continente (México, Brasil, Colombia).

Reconociéndose la pertinencia social y la coherencia de los principios del DRET, también se reconocen sus limitaciones e incertidumbres. Tratar de superar la pobreza rural mediante unos procesos de progreso comunitario geográficamente localizados, dejaría por fuera las verdaderas causas del problema, que residen en ámbitos sociopolíticos ajenos a lo local, en modelos económicos acentuadamente excluyentes que favorecen la concentración de la tierra y de los bienes de capital, los mercados monopólicos y oligopolios y las seculares desigualdades que marcan a estas sociedades. Pero, también es cierto, que en la medida en que los enfoques participativos se generalicen, las identidades territoriales adquieran más vocería y protagonismo en la trama política-institucional y las comunidades históricamente excluidas se organicen en torno a proyectos compartidos, se estará en una mejor vía para superar la precaria ruralidad.

#### **4.3 Retos de la Conceptualización Geográfica de la Territorialidad**

Puesto que se trata de estudiar la diversidad territorial del desarrollo rural, los aportes conceptuales y metodológicos de la geografía rural no deberían ser desestimados, pues ya desde la década de 1960 estos estudios venían siendo aplicados al planeamiento rural y manejo integrado de los recursos rurales, especialmente en Europa, y Clout (1972), entre otros, sistematizaba las nuevas exigencias que la sociedad moderna demandaba de los espacios rurales. En virtud de ello, se estima que la reflexión geográfica en torno a la moderna ruralidad, amplía los abordajes del modo como se organiza la heterogeneidad rural en tiempo y espacio y la dinámica de sus encadenamientos en distintos ámbitos espaciales.

Es preciso entonces retomar la definición del espacio territorial a partir de sus rasgos diferenciadores que según los estudiosos del tema sugieren que podrían agruparse en físico-naturales (formas de relieve, cobertura de vegetación, variables climáticas), socioeconómicos (uso de la tierra, densidades demográficas, flujos de comercialización), históricos (áreas indígenas, plantaciones coloniales, procesos de



poblamiento) y político-administrativos (municipios, provincias, regiones decretadas), mientras que los usuales criterios de delimitación correspondían a linderos naturales, áreas de extensión de uno o más de los atributos, o soluciones de continuidad espacial de tales atributos (rupturas de contigüidad, intensidad u homogeneidad).

La emergencia del sistema-mundo, la crisis de la modernidad y los consecuentes cambios en el espacio geográfico, reactualizaron el interés por la geodiversidad. Tanto la teorización como las experiencias territoriales, subrayaban que el proceso de globalización no se vive de la misma manera en todos los lugares, puesto que la carga diferencial de significados de cada territorio hacía imposible que el todo fuese igual en todas sus partes. La diversidad regional o territorial no puede desaparecer porque representa un componente esencial de la sociedad, dado que la región puede considerarse en sí misma como un proceso en constante reconstrucción socio-histórica.<sup>10</sup> La nueva geografía regional es, entonces, uno de los modos de comprender cómo es que trabaja la sociedad para crear una estructura territorial definida por una dinámica de propiedades emergentes, esto es, sólo propias a la región y no a otro nivel territorial. Por su parte, la geografía humanista hace de las relaciones culturales el foco de la identidad regional: las sociedades locales construyen sus territorios de acuerdo a los valores socioculturales que le otorgan a los lugares y regiones donde habitan y trabajan.

Se postula que la identidad de un lugar significa el reconocimiento de una trama colectiva de significados o representaciones ambientales y culturales, históricamente legada y socialmente adquirida, de la cual derivan formas particulares de pensar y valorar el entorno y modos de diferenciarse frente a los otros. De ahí que la identidad territorial conjugue un tejido de representaciones propias del territorio que la sociedad adquiere en razón de habitarlo y modelarlo en el transcurso del tiempo. Múltiples territorios que interactúan de múltiples formas, se entremezclan en la representación cultural del espacio geográfico.

Por tanto, los programas y proyectos de desarrollo rural no pueden ser universales, no podría existir un “método” de desarrollo rural, sino enfoques que se ajustan a las variaciones y especificidades ecológicas, geo-históricas, antropológicas y económicas de los territorios.

En consecuencia, las percepciones culturales y las experiencias de vida que las comunidades rurales tienen de sus medios naturales, deben ser incorporadas a las políticas públicas. Si bien es cierto que el significado de la naturaleza es culturalmente construido, el entorno que se construye y reconstruye es originalmente la naturaleza, materia prima de la sociedad. Por tanto, la diversidad natural también debe ser incluida en la heterogeneidad rural.

Siendo coherente con los postulados del DRET se impone, entonces, un “diálogo de saberes” entre los proyectistas y los actores del territorio, que dilucide la percepción ambiental y cultural que poseen los actores de su espacio vivido y las estrategias y valoraciones que ellos hacen para la ocupación y uso del territorio. En el primer caso la delimitación territorial quedaría impregnada de sentimientos de

---

<sup>10</sup> Gilbert, 1988

pertenencia y permanencia y, en el segundo, la identidad estaría reforzada por los códigos territoriales de la relación hombre-ambiente de la sociedad local.

En razón de ello, debe evitarse el sesgo de incorporar sólo la visión valorativa de los territorios de mayores ventajas comparativas, pues se pasaría por alto que la construcción social del territorio es un proceso complejo que transforma los ecosistemas naturales, incluidos los peor dotados ecológicamente en un momento determinado, en ecosistemas rurales de opciones múltiples. Precisamente se trataría de revertir la exclusiva valoración tecnocrática de la “vocación” de uso de la tierra en los lugares de mayores ventajas comparativas y competitivas, mediante la incorporación valorativa de los saberes y oportunidades territoriales de las comunidades y lugares más alejados o de menor capital natural.

Por otra parte, entendiendo que la conexión más concreta y definida de los actores sociales con su territorio se encuentra en el lugar, éste sería, teóricamente, un espacio de cooperación y solidaridad. No obstante, como no todos los actores territorializan el espacio con la misma intensidad o el mismo poder (económico, político, cultural, religioso), los lugares pueden convertirse en escenarios de conflictos y antagonismos por una determinada distribución geográfica de los recursos provenientes de los programas de desarrollo rural. Ello significa que no sólo se trata de conocer la heterogeneidad entre territorios, sino también al interior de los territorios, y como en el medio rural los atributos naturales y locales de la tierra son definidores del alcance del poder, el enfoque geográfico regional apela a los métodos de resolución de conflictos territoriales o, en último caso, a una redistribución consensuada o redefinición de la ordenación del territorio. En fin, la definición de un territorio en un programa DRET no podría desestimar la redistribución social de los activos territoriales si persigue cerrar la brecha de las desigualdades y superar la pobreza de los excluidos.

La elaboración territorial que hace la geografía deja claro que las comunidades locales no son grupos autárquicos, aislados o estáticos, sino actores que construyen históricamente sus lugares, los que, a su vez, son subsistemas de otros (ciudades, regiones, nación) a los cuales aportan y de los cuales reciben múltiples flujos con distinta intensidad en el tiempo y cobertura en el espacio. A la diversidad de la propia naturaleza, “la diversidad de los fijos”, se le incorpora cada vez más “la diversidad de los flujos”<sup>11</sup>. Si las relaciones sociales no ocurren en espacios geográficos neutros o indiferenciados, tampoco es posible en espacios aislados o fijos, porque los territorios son la expresión geográfica de múltiples relaciones ecológicas, económicas y sociales tanto en su interior como desde sus entornos. La ausencia de reflexión sobre las escalas, los niveles de análisis y los espacios diferenciados, encerró el trabajo geográfico en un espacio único de conceptualización: la región impidiéndose la comprensión y explicación de la geodiversidad en una jerarquía variable de ámbitos espaciales.

Puesto que los actores (Estado, productores, comunidades, organizaciones políticas, individuos, empresas) actúan a distintas escalas geográficas (mundial, nacional, regional, subregional, local), las demarcaciones territoriales dejan de ser fijas. La geografía regional intenta acoplar los procesos sociales, antagónicos y

---

<sup>11</sup> Santos, 2000

complementarios, que a diferentes escalas concurren y se entremezclan en las construcciones regionales.

Estudiar los territorios locales en un mundo plural, obviando sus relaciones multiescalares, sería desconocer la creciente movilidad espacial y temporal de la gente, los objetos y las ideas. La geografía se plantea como una cuestión clave descifrar las redes y canales espaciales a través de los cuales interactúan los procesos sociales de diferentes ámbitos escalares. Este reto supone una selección y lectura de los procesos socio territoriales dominantes en cada nivel y una elaboración de modelos de articulación ínter niveles, o, lo que es lo mismo, estudiar el cómo se articulan las interacciones entre dominantes territoriales que operan a escalas distintas.

En virtud de las relaciones que existen entre las escalas, los tamaños y las posiciones de los territorios en el espacio, los cambios de escala hacen variar las apreciaciones de la diversidad y las dominantes territoriales. Una sucesión de escalas de mundo a lugares supone una selección de dominantes territoriales diferente en cada ámbito escalar. La estructura dominante es aquella que tiene la propiedad de articular las conexiones del mayor número de factores relevantes en un territorio, es la principal responsable de la organización territorial. En algunos ámbitos escalares podrían ser los ejes viales, los canales de comercialización, por ejemplo y, en otros, los sistemas de regadío, el uso agrícola de la tierra o la agroindustria local (Rojas López, 2005). En todo caso, la actualización del estudio de los tradicionales enlaces del espacio geográfico y sus respectivos indicadores de conexión a diferentes dimensiones escalares (sociedad / naturaleza, tradicional / moderno, concentrado / disperso, redes/jerarquía/ regional/general, global/local), apunta a una mejor y más justa comprensión de la diversidad de los territorios.

## **FUNDAMENTACION LEGAL DEL DESARROLLO RURAL EN GUATEMALA**

### **1. MARCO POLÍTICO Y NORMATIVA ACTUAL**

#### **1.1 ACUERDOS DE PAZ**

El 29 de diciembre de 1996 el gobierno y la guerrilla firmaron el Acuerdo de Paz Firme y Duradera en el que manifiestan que el respeto y ejercicio de los derechos políticos, culturales, económicos y espirituales de todos los guatemaltecos es la base de una nueva convivencia que refleje la diversidad de la Nación. Los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo Socioeconómico y Agrario y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el de Reasentamiento, subrayan el papel fundamental de la tierra para el proceso de paz. Los Acuerdos establecen que debe elaborarse una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos y que es necesaria una transformación de la tenencia y el uso de la tierra como punto de partida para iniciar un proceso de Desarrollo Rural.

En el marco de las negociaciones relativas a los Acuerdos de Paz el entonces partido gobernante PAN logró imponer su propuesta neoliberal en la definición de las políticas y los programas agrarios e implantó el mercado de tierras como el mecanismo central para alcanzar la transformación de la tenencia y el uso de la tierra. Esta propuesta, evidentemente influenciada por el modelo de reforma agraria asistida por el mercado promovido por organismos internacionales como el Banco Mundial, incluye

varios elementos dentro de los que se destacan: el fortalecimiento de los derechos de propiedad (registro, catastro, regularización, reforma legal), la resolución de conflictos, el acceso a la tierra por medio de la compra y venta voluntarias, los impuestos a la propiedad y tierras ociosas, la capacitación y asistencia técnica descentralizada e incorporando al sector privado.

Los únicos elementos que divergen considerablemente de la política de mercado de tierras es la exigencia contenida en los Acuerdos de Paz de recuperar las tierras de las que se adueñaron de manera fraudulenta militares y políticos en la Franja Transversal del Norte y del Petén, los postulados de recuperación, compensación y resarcimiento de tierras por el despojo de tierras a poblaciones desarraigadas e indígenas y la regularización de las tierras entregadas por el Estado desde los años 1970 hasta la fecha.

Con la firma de los Acuerdos de Paz, se dan pasos que estarían inaugurando un periodo de acercamiento hacia la modernización del Estado y la reformulación del proyecto de nación. Los acuerdos, como plataforma general, ofrecen las posibilidades para crear y desarrollar espacios inéditos de participación y sobre todo, de comprensión y funcionamiento del Estado y de la sociedad guatemalteca. Sin embargo, tales posibilidades están condicionadas por las voluntades políticas y la prevalencia de los intereses nacionales sobre los intereses sectoriales y partidarios. Es en este contexto en que los Acuerdos de Paz se constituyen en un Marco Político que toma fuerza de ley mediante la promulgación del Decreto 52-2005 Ley Marco de los Acuerdos de Paz.

Esta ley establece las normas y mecanismos que garantizan la continuidad del proceso de paz y el seguimiento de acciones para el cumplimiento de los acuerdos de Paz. Además por medio del Artículo 3 el Estado reconoce a los Acuerdos de Paz el “carácter de compromisos de Estado cuyo cumplimiento requiere de acciones a desarrollar por parte de las instituciones públicas y por las personas individuales y jurídicas de la sociedad, en el marco de la Constitución Política de la República”. Es preciso entonces mantener siempre como referente político y legal indispensable en el desarrollo e implementación tanto de la política de Desarrollo Rural como de la Ley de Desarrollo Integral tales acuerdos.

Siendo que su contenido ha sido ampliamente difundido, analizado y monitoreado en su cumplimiento, a través de otros documentos, para efectos del presente análisis solo los mencionaremos.

- Acuerdo de Paz Firme y Duradera.
- Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria.
- Acuerdo global sobre derechos humanos.
- Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas
- Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado.
- Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.
- Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el esclarecimiento histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca.

## **1.2 PACTOS Y CONVENIOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.**

La importancia de los derechos humanos en especial los económicos, sociales y culturales ha aumentado considerablemente en el debate acerca de la política de desarrollo rural de los últimos años. Por un lado, hay un mayor reconocimiento de que una estrategia sostenible para aliviar la pobreza y la realización de los derechos humanos son inseparables, fundamentalmente el Derecho a la Alimentación.

El enfoque de la justiciabilidad de los derechos humanos, permite abordar las obligaciones de los Estados, así como hacer a los gobiernos responsables legales de sus acciones. Un enfoque de derechos humanos supone un cambio en la situación de los sectores de la población afectados, pues se convierten en sujetos con derechos y pueden exigir estos derechos a sus gobiernos ante el tribunal. De esta manera, un enfoque basado en derechos humanos para las políticas de desarrollo rural, tal y como ha sido formulado por distintas organizaciones no gubernamentales (ONG) y gobiernos, tiene por objetivo la toma de medidas más apropiadas para ayudar a las poblaciones a exigir sus derechos.

A lo largo de los últimos años, ha quedado patente que un enfoque basado en derechos humanos también debe estudiar las repercusiones de las actividades de los países industrializados en las personas de los países en desarrollo. Según los tratados de derechos humanos, los gobiernos del Norte están obligados a apoyar a los países del Sur en el cumplimiento de los derechos humanos económicos y sociales, así como a garantizar que sus propias medidas políticas no contribuyen a la violación de los derechos en otros países.

En el ámbito internacional como en el ámbito nacional, la índole de las obligaciones jurídicas de los Estados Partes de los Convenios y Pactos Internacionales, se enuncia en el artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La principal obligación es la de adoptar medidas para lograr progresivamente el pleno ejercicio de los Derechos consignados en tales instrumentos. Ello impone la obligación de avanzar lo más rápidamente posible para alcanzar ese objetivo.

Con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos la Asamblea General de las Naciones Unidas ha reconocido que no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Los Estados parte al momento de ratificar el PIDESC (entre ellos Guatemala) reconocen que el tema del Desarrollo Rural esta íntimamente ligado a la promoción y protección del Derecho a la Alimentación Adecuada definida en su artículo 11:

“1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Cada uno de los Estados Partes se compromete a adoptar medidas para garantizar que toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción tenga acceso al mínimo de alimentos esenciales suficientes inocuos y nutritivamente adecuados para protegerla contra el hambre.”

El Derecho a la Alimentación Adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo.

- La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.
- La obligación de proteger requiere que los Estados Partes adopten medidas para velar por que terceros no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada, a través, por ejemplo, de la elaboración y puesta en práctica de legislación nacional determinada.
- La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Esto se realiza normalmente a través de medidas administrativas y la creación de un marco legal, como pueden ser la elaboración y ejecución de legislación sobre la propiedad de la tierra y sobre la reforma agraria, medidas para garantizar empleo, salarios mínimos y el Desarrollo Rural Integral.
- Además, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) este derecho directamente, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el Derecho a una Alimentación Adecuada por los medios a su alcance. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole.

El uso pleno y coherente de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, civiles y políticos es la mayor esperanza para poner fin a la mayoría de los

problemas que nos presionan hoy en día:

- Marginalización y opresión de grupos vulnerables;
- Destrucción de los recursos de futuras generaciones
- Pérdida de soberanía de la gente.

Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están interrelacionados, por lo cual deben tratarse los derechos humanos en forma global y de manera justa y equitativa, en pie de igualdad y dándoles a todos el mismo peso. Debe tenerse en cuenta la importancia de las particularidades nacionales y regionales, así como de los diversos patrimonios históricos, culturales y religiosos, pero los Estados tienen la obligación, sean cuales sean sus sistemas políticos, económicos y culturales, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales, tales instrumentos que han sido ratificados por Guatemala pasan a formar parte de su legislación interna:

- Carta de la Organización de los Estados Americanos.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos.
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Protocolo de San Salvador.
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la Mujer "Convención de Belem do Para".
- Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Declaración Universal de Derechos Humanos.
- Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, (Convenio 169)
- Convenio relativo a los Derechos de Asociación y de Coalición de los Trabajadores Agrícolas, (Convenio 11).
- Convenio relativo a la Reglamentación de los contratos escritos de trabajo de los Trabajadores Indígenas, (Convenio 64).
- Convenio relativo a las normas y objetivos básicos de la Política Social (Convenio 117)
- Convenio relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un Trabajador, (Convenio 127)
- Convenio relativo a la Inspección del Trabajo en la Agricultura (Convenio 129)

### **1.3 LEGISLACION NACIONAL**

La dinámica rural de Guatemala, es una dinámica compleja, por lo que una iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral no puede ni debe analizarse solamente desde el enfoque de la técnica jurídica, sino de forma interdisciplinaria, es decir, desde el punto de vista social, cultural, étnico, productivo, económico y político si realmente se desea que se constituya en un instrumento que regule eficientemente y con equidad las relaciones que se dan en el ámbito rural con impacto nacional.

Es un reto, el poder simplificar la perspectiva del Derecho y la legislación, para que éste sea un aporte de fácil manejo, brindar elementos básicos que nos permitan analizar las principales iniciativas de Ley de Desarrollo Rural Integral que actualmente se encuentran en el debate, comprender su enfoque político y el impacto que provocara en el engranaje legal del país.

En ese contexto, recordaremos que Derecho, es el “conjunto de normas fundadas en principio éticos y susceptibles de sanción coercitiva, que regulan la organización de la sociedad y las relaciones de los individuos y agrupaciones que viven dentro de ella, **para asegurar ella misma el conseguimiento armónico de los fines individuales y colectivos.**”<sup>12</sup> Para tal efecto, hace uso de instituciones y de la legislación como instrumento para regular esas relaciones, de allí que legislación es el “conjunto o cuerpo de leyes que integran el Derecho positivo (de aplicación real) y vigente (de aplicación actual e inmediata) de un Estado”<sup>13</sup>; por la especialización, existen tantas legislaciones como ramas jurídicas, así se habla de legislación civil, penal, mercantil, laboral, administrativa, etc.

Para la interpretación y aplicación de la legislación, existe en el Derecho el denominado principio hermenéutico, consistente en que la legislación debe interpretarse como un conjunto armónico, en el significado de que cada parte debe determinarse en forma acorde con las restantes, que ninguna disposición debe considerarse aisladamente, y que debe preferirse la conclusión que armonice y no la que coloque en pugna a las distintas cláusulas de un texto y de este con otros que formen parte de este conjunto armónico legal.

## 2. ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO RELATIVO AL DESARROLLO RURAL

En ese contexto, para efectos del presente estudio, se recopilaron y analizaron las principales leyes constitucionales, ordinarias y reglamentarias que regulan el Desarrollo Rural hasta la fecha<sup>14</sup>, el criterio de descripción de la legislación ha sido el criterio histórico, dado que conforme a la concepción de desarrollo rural y las políticas que se tuviera en determinado momento histórico, así se impulsó la legislación necesaria para sustentarlo. Esto con el fin de analizar los alcances que puedan tener las propuestas existentes para modificar la estructura sobre la cual se ha basado el “desarrollo”.

No se pretende explicitar el articulado de cada cuerpo legal, porque se considera innecesario y desgastante, el análisis parte básicamente del objeto de las principales leyes que han ido marcando la regulación legal de las dinámicas rurales, la institucionalidad y su enfoque, con lo cual se demuestra, a nuestro criterio que la ausencia de una Política de Desarrollo Rural Integral en el país, es en sí mismo una política de Estado apoyada en una legislación que la fundamente, basada como se demuestra históricamente en la exclusión, el racismo, la discriminación y la explotación, manifestadas a través de las “Intervenciones del Estado”.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Castan Tobeñas, citado en el Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Cabanellas y Alcalá Zamora, Tomo II, 14a. Edición. 1979.

<sup>13</sup> Cabanellas y Alcalá Zamora Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual, Tomo II, 14a. Edición. 1979

<sup>14</sup> Ver Anexo. Elaboración propia.

<sup>15</sup> Zapata, Adrian. “El proceso de formación de la política pública de Desarrollo Rural en Guatemala.. Periodo 1996-2006. FLACSO



De tal análisis, pretendemos ilustrar las tendencias de los diferentes gobiernos que pueden variar entre perpetuar el modelo, modernizarlo sin perder el "Status Quo" o modificarlo sustancialmente. Al revisar el anexo, podemos concluir que el imaginario de la ruralidad se ha construido desde un modelo económico hacia fuera, con una perspectiva de Desarrollo Rural eminentemente económica, y ha estado dada desde la visión del sector dominante, lo cual se observa al identificar en qué periodo de gobierno se impulsa determinada legislación.

### **3. ELEMENTOS INDISPENSABLES QUE DEBE REGULAR LA LEY DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

Sin obviar el principio que la ley es de observancia general, y tomando en consideración lo planteado en los capítulos precedentes, es preciso que la Ley de Desarrollo Rural Integral regule la aplicación de medidas diferenciadas dirigidas a potenciar capacidades y responder a intereses de mujeres y hombres, indígenas y no indígenas, especificidades locales y regionales, así como a diferentes actividades: agropecuarias, micro industria, comercio y distintos sectores: infra y subsistencia, pequeña y mediana empresa, grandes consorcios. Las políticas deben incluir las siguientes ópticas: macroeconómica, compensatoria para los conglomerados más rezagados, descentralización y regionalización, ordenamiento territorial, empleo, cargas impositivas, inversiones públicas y comercio exterior.

Transformar el modelo latifundista agro exportador primario pasa por democratizar el acceso y tenencia de activos, avanzar en la diversificación de la economía y la integración de cadenas productivas generadoras de valor agregado, pero sobre todo por impregnar una perspectiva social. Lo anterior se sustenta en la convicción que las pequeñas unidades productivas pueden ser eficientes económicamente, sanas a nivel ambiental y efectivas para la seguridad alimentaria. Asimismo, en el reconocimiento que las economías campesina y rural poseen una potencialidad interna, más allá de generar mano de obra barata, en tanto tienen capacidad para incorporarse a los mercados nacionales e internacionales.

Las pequeñas y medianas economías sólo podrán alcanzar un crecimiento en el ámbito local si tienen acceso a tierra y recursos hídricos, capacitación en el trabajo, mercados financieros rurales, información e inteligencia de mercados, organización para la producción y comercialización, instituciones locales eficientes y éticas, infraestructura productiva y de servicios, tecnología, espacios de negociación entre los grupos de la sociedad civil (incluyendo los grandes propietarios) y el Estado.

Es básico fomentar las agrupaciones de pequeños y medianos productores agrícolas y de economías rurales, ampliando el ámbito legal a fin de retomar expresiones de organización comunitaria y distintas etnias del país. Es fundamental que éstas incidan en su contexto local y municipal para aportar a un desarrollo integral, favoreciendo iniciativas que benefician a más población para evitar nuevas desigualdades en el ámbito rural.

La importancia de tomar en cuenta las diferentes culturas trasciende la perspectiva de inclusión, se trata de encontrar en la multiculturalidad los valores y normas que permitan luchar organizadamente por un desarrollo alternativo a aquel que se basa en

el consumismo, competencia y defensa de estereotipos machistas. Además significa la apropiación y promoción de valores solidarios y democráticos entre los seres humanos y de armonía con la naturaleza, de la ética en la gestión pública y privada, el respeto a las diferencias políticas, religiosas y culturales.

Establecer los mecanismos que hagan realidad lo mencionado en los Acuerdos de Paz acerca de la "restitución y compensación de derechos", además la adjudicación y titulación inmediata en aquellas áreas que hoy son fuente de conflicto. Una democratización de la tenencia de la tierra se basa en los principios: la tierra es para quien la trabaja, la función social de la propiedad y el reconocimiento del derecho histórico.

La falta de titulación de la tenencia de la tierra es un freno para el desarrollo. El limitado acceso a activos para las mujeres se hace evidente en la propiedad de la tierra. Urgen campañas de sensibilización acerca de este derecho para la población femenina. La institucionalidad tiene que garantizar una justa y clara regularización y titulación de tierras, priorizando a las comunidades que históricamente la han trabajado y que fueron despojadas, además reconociendo el derecho de titulación de las comunidades indígenas. La seguridad jurídica tiene que ser fortalecida con un proceso catastral que permita resolver los conflictos agrarios que por la falta de ese censo se mantienen, situación que no ha tenido mayor impacto a partir de la vigencia de la Ley de Información Catastral.

Aplicar un impuesto territorial y sobre tierras ociosas que impulse a los propietarios de grandes extensiones a hacerlas productivas, generando empleos o trasladando dichas propiedades a campesinas y campesinos que las requieran. Las grandes zonas cafetaleras han significado explotación y pobreza para la población trabajadora, actualmente han reducido drásticamente las fuentes de empleo. Trasladar dichas propiedades a la economía campesina es favorable por que es apta para mantener un sistema productivo como el café y tiene mayor capacidad para realizar la diversificación de cultivos. Establecer límites a la extensión es una medida fundamental para evitar la conformación de nuevos latifundios y garantizar el derecho a la igualdad.

Generar la institucionalidad y dotar de las fuentes financieras que garanticen el acceso a otros recursos, cuyo propósito es dotar de infraestructura, capacitación, crédito, información sobre mercados y tecnología apropiados a mujeres y hombres beneficiarios del programa de acceso a la tierra, ya que este medio es para erradicar la pobreza y no la multiplicación de la misma. Impulsar el concepto de empresas familiares que promuevan la seguridad alimentaria y actividades diversificadas con posibilidades de crecimiento económico.

Es básico atender de manera específica a las economías de infra y subsistencia, así como fomentar las agrupaciones de pequeños y medianos productores agrícolas y de economías rurales, ampliando el ámbito legal que fortalezca su acción económica y social, retomando sus formas de organización comunitaria y características culturales. Para enfrentar los retos y amenazas de la globalización, se requiere capacidad gerencial y eficiencia empresarial, incluyendo otros elementos de formación y soporte legal. Asimismo, es fundamental que estas organizaciones productivas incidan en su contexto local y municipal para aportar a un desarrollo integral, evitando nuevas desigualdades en el ámbito rural.

Estas economías merecen una atención especial, sólo así es posible corregir el sesgo de exclusión que se les ha asignado. Ante la falta de opciones, las familias rurales han utilizado su creatividad e ingenio y han hecho posible su supervivencia. Es necesario identificar tales actividades y brindarles apoyo (artesanía, servicios, migraciones), así como partir de su realidad concreta en los procesos productivos para que tengan posibilidad de salir adelante y enfrentar con éxito los procesos de comercialización. Tal propósito pasa por proveerlas de los activos necesarios.

Propiciar que la mediana y gran empresa busquen relaciones de cooperación y alianzas estratégicas con la pequeña empresa para que puedan asumir en mejores condiciones el mercado internacional, proceso que actualmente les implica más amenazas y riesgos que oportunidades.

Otro elemento a regular es la protección y conservación del medio ambiente a través de la incorporación de las poblaciones en el manejo, aprovechamiento y conservación de su patrimonio natural lo que coadyuva a la sostenibilidad futura de suelos, agua y bosques. Se trata de reconocer los esfuerzos realizados por comunidades indígenas que hacen posible el abastecimiento de agua para la ciudad y la irrigación agrícola de exportación.

Es necesario que fomente los proyectos ambientales, forestales y de manejo de cuencas que sean dirigidos y administrados por comunidades campesinas e indígenas, sin subordinar la relación personas-naturaleza a un enfoque económico productivo en detrimento de la población y el medio ambiente. Juega un papel importante la articulación entre el acceso y control de la sociedad civil con el poder municipal, a fin de mejorar el ordenamiento territorial del municipio y el aprovechamiento más equitativo del patrimonio natural.

Debe reconocer distintos ámbitos de ejecución: Consejos de Desarrollo, espacio comunitario, gobiernos locales, inversión y fondos sociales.

Finalmente, dado que las normas jurídicas deben crearse, interpretarse y aplicarse de manera integral, ya que deben guardar coherencia entre si es preciso promover algunos otros cambios legislativos y consecuentes cambios institucionales, que fortalezcan las condiciones necesarias para la implementación e impulso del Desarrollo Rural Integral, y estas son:

- a) De carácter laboral,
- b) La revisión del Fondo de Tierras como un instrumento de desarrollo y no un mecanismo de intermediación financiera como funciona actualmente,
- c) Garantizar la equidad en el presupuesto dado que la asignación presupuestal aprobada por el Congreso cada año tiene que estar en función de las necesidades urgentes de la población. El espacio urbano rebasa sustancialmente a lo rural debido a que se ha visto lo rural en función de lo urbano. Esta lógica debe cambiar.
- d) Complementar la Ley de Desarrollo Rural Integral con una Legislación Agraria. Se requiere una legislación agraria basada en los siguientes criterios: aplique el principio de función social de la propiedad, sea garante de la seguridad alimentaria, asegure la sostenibilidad del patrimonio natural, sea fuente de articulación del tejido social, rescate la defensa del interés público y el reconocimiento diferenciado (género, etnia y clase) de los actores sociales que

intervienen en la actividad agraria y ambiental, otorgue pleno reconocimiento y regule la propiedad de tierras comunales y fomente la organización de pequeños y medianos productores.

- e) Jurisdicción e institucionalidad indígena. Se requiere una normativa indígena que haga realidad el Convenio 169. Dicho ordenamiento legal, coherente y articulado debe contar con una jurisdicción e institucionalidad que la haga aplicable.

## **II PARTE**

### **PRINCIPALES PROPUESTAS DE UNA LEY DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL**

#### **1. POLITICA GUBERNAMENTAL DE DESARROLLO RURAL EN EJECUCION<sup>16</sup>**

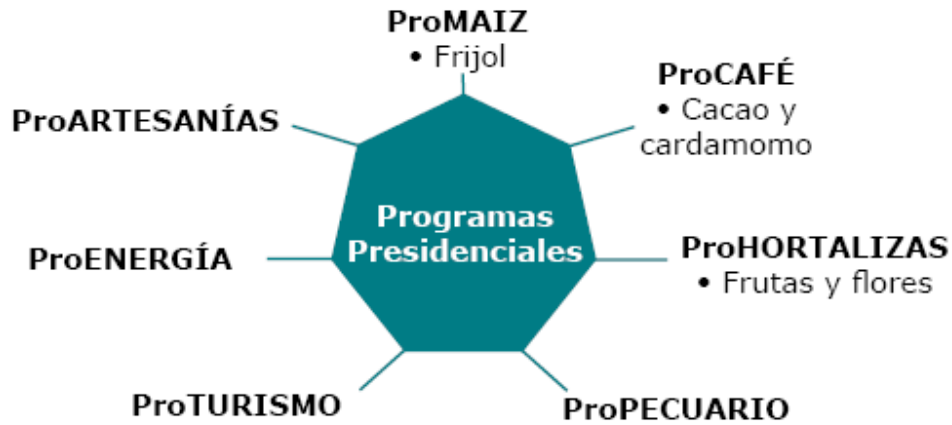
Previo a adentrarnos en el proceso de discusión de las principales propuestas de Ley de Desarrollo Rural Integral (PVP-ADRI), es preciso conocer la política diseñada por el actual gobierno para atender el tema del Desarrollo Rural.

El Programa Nacional de Desarrollo Rural (PRORURAL) forma parte del Eje de Solidaridad, definido como fundamental en el Plan de Gobierno de Álvaro Colom. PRORURAL es definido como el brazo productivo del Consejo de Cohesión Social, el cual es coordinado por Sandra Torres, y es el responsable de la preparación, evaluación, monitoreo y ejecución de diferentes programas y proyectos relacionados con la producción y productividad agrícola y no agrícola, la capacitación para el trabajo, y otras áreas de desarrollo y asistencia social, con el objetivo de mejorar el nivel de vida y las condiciones económicas y sociales de la población del país. Se integra por los siete programas presidenciales y por los ocho programas de apoyo siguientes:

---

<sup>16</sup> El Observador, año 4 Nos. 17 y 18. Febrero- Abril 2009. Págs. 7, 8 y 9. Con base en: "Primer año de Gobierno: Primero la Gente", Presidente Álvaro Colom Caballeros, Guatemala, 14 de enero de 2009.

**Gráfica 1**  
**Guatemala: Programas de PRORURAL**



**Gráfica 2**  
**Guatemala: Programas de apoyo de PRORURAL**



**Tabla 1**  
**Guatemala: Consolidado de los programas de PRORURAL**

<b>Programa</b>	<b>Inversión (Q.)</b>	<b>Familias Beneficiadas</b>	<b>% Inversión/ Programa</b>
ProMAIZ	Δ 169,305,800	130,000	21%
ProCAFE	Δ 119,790,000	30,175	15%
ProHORTALIZAS	Δ 58,964,000	11,244	7%
ProPECUARIO	Δ 84,768,000	13,000	11%
ProTURISMO	Δ 134,000,000	120,000	17%
ProENERGIA(Rehabilitacion)	Δ 3,400,000	2,980	0%
ProENERGIA(nuevos)	Δ 147,200,000	40,350	18%
ProARTESANIAS	Δ 83,000,000	25,000	10%
<b>Total de inversión</b>	<b>800,337,800</b>	<b>372,749</b>	<b>100</b>

**Tabla 2**  
**Guatemala: Consolidado de los programas de apoyo**

<b>Programa</b>	<b>Inversión (Q.)</b>	<b>Familias beneficiadas</b>	<b>Inversión por familia (Q.)</b>
Desarrollo Económico desde el Hogar	75,000,000	34,000	2,206
Riego y Mecanización	73,300,000	32,331	2,267
Insumos y comercio	145,950,000	126,375	1,155
Extensión rural	34,734,000	250,000	139
<b>Total inversión</b>	<b>328,984,000</b>	<b>442,706</b>	

Para la ejecución de este conjunto de programas –presidenciales y de apoyo-, PRORURAL ha establecido y realizado alianzas con las siguientes instituciones:

1. AGEXPORT	=	Hortalizas y Artesanías;
2. FUNCAFE	=	Café;
3. KIEJ de los Bosques	=	Encadenamientos Productivos
4. HELPS	=	Maíz y Desarrollo Económico desde el Hogar
5. CIG	=	Emprendimiento Empresarial
6. PAF Maya	=	Extensionismo y Organización social.
7. CONFECOOP	=	Organización Social.
8. USAID	=	Extensión, Investigación y asesoría
9. INTECAP	=	Capacitación
10. INTERVIDA	=	Coinversión proyectos productivos
11. FUNDACION SOLAR	=	Proyectos Energéticos.

## 2. PROCESO DE DISCUSIÓN NACIONAL

La Política de Desarrollo Rural Integral es un compromiso del Acuerdo de Paz, en el tema Socio-económico y Situación Agraria, entendida como una estrategia para disminuir la situación de pobreza y pobreza extrema que el Estado se ha comprometido en combatir. De igual forma el Estado ha asumido el compromiso internacional constituido en las Metas del Milenio de reducir la pobreza y pobreza extrema, al 50% en el 2010.

En el 2006 el Congreso de la República se comprometió a aprobar una ley de Desarrollo Rural Integral, como ley compensatoria para los sectores sociales, como consecuencia de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos.

Algunos sectores organizados de la Sociedad Civil han puesto a debate el tema, generando varias propuestas de Desarrollo Rural Integral, con planteamientos específicos, viniendo los principales aportes de:

- Plataforma Agraria “Abriendo Brecha. 2002”
- Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
- Sector Empresarial
- Kabawil, entre otros

En el año 2002, producto de los grupos consultivos de seguimiento a los Acuerdos de Paz, se estableció el compromiso de crear una Mesa Nacional Intersectorial para discutir y consensuar una propuesta de política pública. Convocada y facilitada por el Programa de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos establecidos en Guatemala, convocando a los principales sectores que contaban con propuesta.

Entre los años 2003 y el 2004 la Mesa se interrumpió por la situación coyuntural del momento político electoral y el enfrentamiento entre la clase empresarial y el gobierno del FRG. En el 2004 la mesa es convocada directamente por el gobierno de la GANA, ya no únicamente convocando a los sectores tradicionalmente enfrentados

(campesinos y sector empresarial) sino ampliando la convocatoria hacia el sector de mujeres, ambientalistas, empresariado rural y no tradicional, pueblos indígenas.

La Mesa se interrumpe en marzo del 2006, por no llegar a consensos en la inclusión y abordaje del tema agrario dentro de la discutida Política de Desarrollo Rural y fundamentalmente por las presiones del sector empresarial al ejecutivo, de este proceso se alcanzaron los siguientes resultados:

- a) La Mesa Multisectorial de la política de Desarrollo Rural Integral avanzó de mediados del 2004 a marzo del 2006 en la definición de escenarios, visión, objetivos de la política, principios, enfoques y ejes de lineamientos de la política.
- b) Los sectores sociales articulan su propuesta en un documento “blanco” al interrumpirse la Mesa, que recoge a criterio de este sector los principales avances

El gobierno presenta a finales de agosto del 2006 su política de Desarrollo Rural Integral incluyendo en el alguno de los principales avances de la Mesa Intersectorial de Diálogo. En esas mismas fechas la iniciativa “Visión de País” (Partidos políticos, sector empresarial e invitados de otros sectores de Sociedad civil) llegan a un Acuerdo Político sobre el Desarrollo Rural Integral.

Durante el Año 2007 los sectores sociales, Visión de País, algunos partidos políticos y el gobierno, preparan una propuesta de Ley sobre el Desarrollo Rural Integral. Los sectores sociales hacen el planteamiento de relanzamiento de un Diálogo Nacional sobre la ley de Desarrollo Rural Integral y el Código Agrario, con participación de convocantes. Se hace el planteamiento del diálogo al Consejo Nacional de Acuerdos de Paz, para hacer una alianza con respaldo institucional.

A lo largo de este proceso, se van incorporando otras propuestas de Ley de Desarrollo Rural hasta llegar a las dos que hoy nos ocupan por ser las que se encuentran en discusión dentro del Congreso de la República.

#### **Iniciativas presentadas la Congreso de la República**

No.	Fecha que conoció el Pleno	Nombre de la Iniciativa	Ponentes
3212	15 de marzo 2005	Ley de Instituto de Fomento de la Economía Indígena y el Desarrollo Rural	Carlos Yat Manuel Antonio Baldizon y compañeros
3223	06 de abril de 2005	Ley de Desarrollo Rural	Adolfo Otoniel Fernández Escobar y Francisco Rolando Morales Chávez
3235	03 de mayo de 2005	Ley de Desarrollo Rural Integral	Edgar Alfredo Rodríguez, Cesar Emilio Fajardo Morales, Carlos Santiago Najera Sagastume y



			compañero. (UNE)
3256	01 de junio de 2005	Ley Marco para el Desarrollo Rural de la Republica de Guatemala	Jorge Alfonso Ríos Castillo, Zury Ríos Montt, Arístides Baldomero Crespo Villegas y compañeros. (FRG)
3427	18 de enero de 2006	Ley de Fomento a la inversión para la Diversificación productiva del Área Rural	Víctor Leonel Ramírez Hernández, Gabriel Heredia Castro y compañeros
3470	25 de mayo de 2006	Ley de Desarrollo Rural Integral	Edwin Armando Martínez Herrera, Raúl Rene Robles Ávila, Nery Orlando Samayoa Barrios y compañeros.
3606	14 de febrero de 2007	Ley Marco de Desarrollo Rural  Proveniente de Plan Visión de País	Héctor Julio Pérez Rojas, Jorge Méndez Herbruger, Alba Estela Maldonado Guevara, Edwin Armando Martínez Herrera y compañeros. (GANA, URNG y UD)
3901	16 de septiembre de 2008	Ley de Desarrollo Rural Integral	Nineth Varencá Montenegro Cottom, Otilia Inés Lux García y Rodolfo Aníbal García Hernández. (EG)
4084	11 de agosto de 2009	Ley del Sistema de Desarrollo Rural Integral.	

### 3. UN ESFUERZO INTERPARTIDARIO: Plan Visión de País.

#### 3.1 ANTECEDENTES

Desde finales del año 2005, un grupo de 15 guatemaltecos, han sostenido reuniones de análisis con líderes de diferentes partidos políticos con el propósito de alentar a estos últimos en la concreción de un compromiso ante la sociedad guatemalteca, en el marco de un pacto político, cuyo fin será adoptar políticas públicas virtuosas de largo plazo y asegurar su continua implementación sobre todo en las áreas que condicionan el desarrollo de la nación, entre ellas las correspondientes al Desarrollo Rural.

La dinámica generada en torno al planteamiento anterior ha tenido lugar a partir de las siguientes actividades:

- a. Conformación de un grupo de trabajo de guatemaltecos y guatemaltecas destacados en diferentes ámbitos de la vida nacional quienes presentaron la iniciativa del Pacto Político a líderes de los diferentes partidos políticos del país.
- b. Desarrollo de una serie de reuniones con los Secretarios Generales de cada partido político, así como sus Jefes de Bancada en el Congreso, para compartir la idea básica del pacto político y recibir retroalimentación. En la primera ronda de reuniones que fue de carácter informativo y de análisis general, a cada partido político se le solicitó, para una segunda ronda de reuniones, que eligiera y explicara desde su propia filosofía, los temas clave para el desarrollo nacional. Todos los partidos políticos coincidieron en que los temas de seguridad y justicia, educación, salud y nutrición y desarrollo rural deben ser incluidos en el pacto político junto a otros que tendrían carácter transversal: el tema fiscal y el de la multi e interculturalidad.

Considerando que en las jornadas de trabajo con los partidos políticos, el tema de desarrollo rural fue priorizado por unanimidad y en consideración al método de trabajo elegido, se contó con los servicios de una entidad nacional especializada en la temática de desarrollo rural, que procedió a preparar una propuesta técnica documental de Política Pública de Desarrollo Rural. Esta propuesta técnica se constituyó la base del análisis y discusión entre los partidos políticos. Fue a través de este proceder que se logró concretar este acuerdo político mencionado con relación a la política de Desarrollo Rural.

Esta iniciativa constituyó un desarrollo de esfuerzos partidarios realizados con anterioridad, en el marco del contenido y espíritu de la Agenda Nacional Compartida, firmada por los Secretarios Generales de los partidos políticos en Octubre del año 2,003. Los quince guatemaltecos y guatemaltecas impulsores de esta iniciativa solo han servido de facilitadores de un esfuerzo de naturaleza interpartidaria al que se denominó Plan Visión de País.

El 10 de julio de 2008 la Comisión de Descentralización y Desarrollo emite Dictamen Conjunto Favorable, dentro del cual en su numeral III mencionan que emiten tal dictamen en juntamente con la Comisión Extraordinaria de Seguimiento al Plan Visión de País del Congreso de la República, con el voto razonado en contra del diputado Walter Rolando Félix López, presidente de la Comisión de la Paz y Desminado.

### 3.2 ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA PROPUESTA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL DE GUATEMALA HACIA EL 2020 Y LA LEY MARCO DE DESARROLLO RURAL.

A continuación se presenta una matriz que contiene la integración de ejes y enfoques de la política en correspondencia con los movimientos estratégicos esperados.

Enfoque/ejes/temas	Equidad (Genero, etaria y cultural)	Enfoque Territorial	Articulación Rural-Urbana	Multisectorialidad	Seguridad Alimentaria y Nutricional
Económico	Libre participación en la organización económica productiva	Dinamismo económico territorial basado en la infraestructura y recursos locales	La gestión económica en lo urbano favorece la gestión económica en lo rural	De la producción agrícola (producción primaria) a la producción diversificada	Mejoramiento de ingresos y acceso a alimentos
Social	Movilidad más allá del umbral de la pobreza	Altos retornos sociales de las inversiones locales	Cierre de brechas en los indicadores sociales entre lo urbano y lo rural	El empleo es una opción digna de los pobladores rurales	<b>Educación:</b> Mejores prácticas nutricionales <b>Salud:</b> Mejor aprovechamiento de los alimentos
Político/Institucional	Empoderamiento ciudadano y fortalecimiento de la institucionalidad democrática	Empoderamiento del nivel local en la toma de decisiones: De los Consejos de Desarrollo hacia las políticas públicas	Ejercicio de la democracia participativa y representativa en un país rural	Opciones viables de movilidad a otros sectores de la economía de los campesinos y agricultores	Exigir el cumplimiento de los derechos y reconocimiento de las obligaciones en materia de seguridad alimentaria y nutricional

Agrario	Acceso equitativo al recurso, no sólo como medio de producción	Gestión agraria y planificación productiva territorial	Valorización de la multifuncionalidad de lo agrario en beneficio de lo urbano	De la tierra como un fin, a la tierra como un medio de producción	Disponibilidad de alimentos gracias a la producción excedentaria
Ambiental	Acceso con responsabilidad social a los recursos naturales y ambientales	Ordenamiento territorial y gestión ambiental y del riesgo a nivel local	Reconocimiento y pago desde lo urbano por servicios ambientales generados en lo rural	Ordenamiento del territorio en función de su uso potencial	Mejora en la diversidad y en la inocuidad de los alimentos
Cultural	Reconocimiento de la Multiculturalidad para lograr el desarrollo intercultural	Lo cultural como criterio fundamental en la definición del territorio	Valoración de la cultura de lo rural desde lo urbano y práctica de la interculturalidad	El patrimonio cultural al servicio del desarrollo y al fortalecimiento de la "identidad"	Dietas con pertinencia cultural

La siguiente matriz contiene la Caracterización de ejes y temas contenidos en la política y su grado de correspondencia con lo regulado en la iniciativa de ley correspondiente.

Ejes y Temas	Caracterización de ejes y temas de la política	Forma de desarrollarlo en la Ley Marco de Desarrollo Rural Iniciativa No. 3606
<b>Principios</b> Para efectos del presente análisis si incluirán solo		Se retoman y desarrollan en el Art. 3 de la iniciativa constituyéndose en principios prioritarios y orientadores del Desarrollo Rural. Se observa algunas modificaciones en la concepción de los

<p>aquellos principios en los que se encuentre contradicción con los planteados en la Iniciativa de Ley.</p>	<p><b>Equidad:</b> El desarrollo rural debe garantizar la permanente disminución de la desigualdad social, así como la eliminación de la pobreza y la pobreza extrema de los habitantes del área rural.</p> <p><b>Estado promotor, rector, regulador, facilitador y subsidiario:</b> Al Estado le corresponde promover, orientar, regular y facilitar el desarrollo socioeconómico del país, y específicamente el desarrollo rural. Le atañe un papel fundamental y urgente, debiendo priorizar la asignación de los recursos necesarios, dejando los espacios para que tanto la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos participen de las acciones del desarrollo, cuando estas sean más eficientes que el propio Estado. Finalmente, el Estado es garante de la aplicación del marco legal vigente en materia de desarrollo rural.</p> <p><b>Sustentabilidad:</b> El desarrollo rural debe reconocer el valor estratégico de los recursos naturales y las condiciones ambientales de la Nación, tanto en el abastecimiento de bienes y servicios, como en la determinación de los niveles de vulnerabilidad para toda la sociedad. Lo cual depende de la calidad de su gestión.</p> <p><b>Rendición de cuentas:</b> Tanto la institucionalidad como las acciones que en materia de desarrollo rural se realicen, requieren promover y consolidar la verificación de resultados, la auditoría social, el diálogo y la participación; como mecanismos de seguimiento,</p>	<p>principios plasmados en la Política de Desarrollo Rural PVP y la iniciativa correspondiente:</p> <p><b>Equidad:</b> Las acciones y gestiones sobre desarrollo rural garantizaran la igualdad de oportunidades y la generación constante de condiciones y capacidades necesarias para que la población rural ejercite plenamente sus derechos constituciones sin discriminación alguna.</p> <p><b>Estado promotor, facilitador y subsidiario:</b> Al Estado le corresponde promover, orientar, regular y facilitar el desarrollo socioeconómico del país y, específicamente en el caso del desarrollo rural, le atañe un papel fundamental y urgente, debiendo priorizar la asignación de los recursos necesarios, dejando los espacios para que tanto la sociedad civil, el sector privado y los ciudadanos participen de las acciones del desarrollo, cuando estas sean más eficientes que el propio Estado.</p> <p><b>Sustentabilidad:</b> El desarrollo rural debe reconocer y potenciar el valor económico, social y cultural de la conservación del ambiente, asumiendo su naturaleza de bien estratégico, impulsando una gestión sustentable del mismo, que permita reducir la vulnerabilidad socio-ambiental.</p> <p><b>Rendición de Cuentas:</b> Este principio no se incluye en la Iniciativa de Ley.</p> <p>Se agrega un principio no consignado en la Política</p>
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>evaluación y legitimidad de la Política de Desarrollo Rural.</p>	<p>de Desarrollo Rural:</p> <p><b>Integralidad:</b> Refiere el desarrollo rural como un proceso que requiere de la atención simultanea de los principios aquí consignados, a fin de evitar la ejecución de acciones aisladas o sin una misma orientación.</p>
<p><b>Económico</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• MIPYMES</li> <li>• Asociaciones de productores</li> <li>• Finanzas rurales</li> <li>• Infraestructura productiva</li> <li>• Competitividad</li> </ul>	<p>Impulsa una política redistributiva de ingresos del Estado que propicie la generación de empresarios locales y de empleos permanentes en lo rural.</p> <p>Genera condiciones de inversión para el crecimiento de las MIPYMES, organizaciones productivas y empresas rurales con enfoque territorial.</p> <p>Reconoce como un segmento importante a las economías campesinas, que constituyen la mayoría de la población rural, necesitando atención diferenciada y específica.</p> <p>Considera como los elementos estratégicos para el desarrollo sostenible la articulación con los otros agentes económicos, así como con los encadenamientos hacia la demanda local, nacional e internacional.</p> <p>Propone desarrollar un sistema de finanzas rurales y otros activos productivos que ponga a disposición de los agentes económico-sociales en el campo, todos los servicios que el crecimiento económico demande.</p> <p>La infraestructura productiva se considera como un elemento central para lograr el dinamismo económico</p>	<p>No se constituye en un instrumento que desarrolle el eje económico considerando que:</p> <p>a) No hay definición explícita del sujeto de la ley, se refiere a la población rural en general, por lo que no hay coherencia con el planteamiento de brindar una atención diferenciada y específica a las economías campesinas, MIPYMES, organizaciones productivas.</p> <p>b) Por su naturaleza de Ley Marco en su contenido intenta regular y orientar “los diversos proceso, programas, proyectos y servicios públicos que se lleven a cabo por parte de las entidades del sector publico”, sin embargo, actualmente ninguna entidad del sector publico promueve la articulación de los agentes económicos rurales para el encadenamiento de la demanda local, nacional e internacional, no se impulsa un sistema de finanzas rurales ni existe una infraestructura productiva, como la que se plantea en la Política de Desarrollo Rural.</p> <p>c) Su enfoque territorial se limita a establecer la prestación de servicios públicos a partir de la demanda de los territorios, a la coordinación,</p>

	<p>territorial. El resultado de estas medidas debería garantizarle al país una competitividad sistémica con respaldo institucional a nivel central y de los gobiernos locales.</p>	<p>articulación y sinergia entre las políticas e inversiones de los gobiernos municipales, el Sistema de Consejos de Desarrollo, instancias del Gobierno Central y la iniciativa privada, invisibilizando a las economías campesinas, MIPYMES y economías productivas como sujetos económicos.</p> <p>d) No establece mecanismos de política redistributiva.</p> <p>e) Identifica como instrumento económico para el impulso de la Política de Desarrollo Rural a “las transferencias directas e indirectas que el Estado realiza en beneficio de ciertos actores económicos y sociales para incentivar determinadas actividades productivas de forma que estas resulten incentivos para el logro del desarrollo rural”. Los términos “ciertos actores” y “determinadas actividades productivas” son términos muy ambiguos que ratifican la opinión que no se define con claridad a los sujetos de la Ley.</p>
<p><b>Político/Institucional</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Fortalecimiento ciudadano</li> <li>• Marco jurídico e institucional</li> </ul>	<p>Se basa en el ideal de una democracia funcional que permita:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lograr el derecho ciudadano a desarrollar capacidades de organización, participación y empoderamiento en los procesos de desarrollo.</li> <li>- Lograr adecuar las instituciones con mecanismos de participación efectiva.</li> <li>- Se requiere de implementar un proceso de descentralización de gran envergadura. Para ello, las leyes de descentralización, de Consejos de Desarrollo</li> </ul>	<p>La Institucionalidad planteada en la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural no solo no desarrolla el eje político e institucional sino le es totalmente contradictorio, esta propone:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Un gabinete de Desarrollo Rural integrado por el vice-presidente, ministerios, secretarías y directores de fondos sociales.</li> <li>b) Un Consejo verificador integrado por el vice-presidente, sector académico (universidades), partidos políticos, CACIF, un representante de trabajadores del área</li> </ul>

	<p>y Código Municipal resultan ser vehículos jurídicos estratégicos. La ejecución de estas leyes es vital, para lograr que el resultado de la aplicación de las políticas públicas, resulte en la obtención de la ciudadanía plena.</p>	<p>rural<sup>17</sup> y ONG's vinculadas al tema.  c) Un Observatorio para el DR como institución especializada del Estado, autónoma y descentralizada.  Esta institucionalidad perpetua la concentración de la definición, implementación, monitoreo y verificación del impulso de la Política de Desarrollo Rural en los sectores que tradicionalmente la ha ostentado, no genera condiciones de participación ciudadana, invisibiliza a las municipalidades y no potencia el Sistema de Consejos de Desarrollo, existe contradicción y duplicidad de funciones conforme a lo planteado en el artículo 6 de la iniciativa.  La ley no desarrolla el eje político presentado en la política cuya base fundamental es la construcción de una democracia funcional.</p>
<p><b>Agrario</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Estructura y situación agraria</li> <li>• Producción agropecuaria y forestal</li> <li>• Marco jurídico e institucional</li> </ul>	<p>Contempla un proceso de transformación de la estructura agraria que deberá responder a:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a) La orientación e integridad de la política de desarrollo rural,</li> <li>b) al enfoque territorial que le de sentido y</li> <li>c) al marco constitucional que persigue el bien común y prohíbe la confiscación</li> </ol> <p>Reconoce la demanda de acceso a la tierra y otros activos productivos, por parte de los grupos campesinos, la cual debe ser superada.  Propone su atención para lo cual se revisarán y</p>	<p>En el desarrollo del articulado no recoge ninguno de los elementos planteados en la Política.</p> <p>No lo contempla dentro de los "Principios Prioritarios y Orientadores del Desarrollo Rural", aunque en la política esta claramente definido.</p>

<sup>17</sup> El planteamiento, a criterio personal carece de toda lógica, si se toma en consideración que más de la mitad de la población guatemalteca se insertan en actividades agrícolas, tanto por cuenta propia como asalariados, evidencia el grado de exclusión de la población rural.



	<p>actualizarán los instrumentos vigentes relacionados con los aspectos jurídico institucionales.</p> <p>Promueve la democratización del acceso para evitar la concentración de activos de forma desequilibrada.</p> <p>Las acciones del Estado relativas a la recuperación de tierras adquiridas de forma irregular o fraudulenta si son un componente de la implementación</p> <p>El enfoque territorial que plantea permite la atención especializada de acuerdo con las características específicas de cada territorio.</p> <p>El reconocimiento de la racionalidad económica de los grupos campesinos, permite entender que la tierra no es solamente un medio de producción, sino que se constituye en un elemento fundamental para el sustento de las familias campesinas.</p>	
<p><b>Ambiental</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Agua, suelo,</li> <li>• Biodiversidad, bosque, energía y contaminación</li> <li>• Desastres naturales</li> <li>• Marco jurídico e institucional</li> </ul>	<p>Considera los recursos naturales y las condiciones ambientales como un valor estratégico del país, porque garantizan la sostenibilidad de los procesos de producción.</p> <p>Propone generar opciones de producción y empleo dignos para los pobladores rurales, que disminuyan la presión sobre los recursos como la única opción de sobrevivencia;</p> <p>Atender el tema ambiental desde la correcta implementación de incentivos y cumplimiento de una normatividad de aplicación progresiva hasta niveles</p>	<p>En el desarrollo del articulado no recoge ninguno de los elementos planteados en la Política.</p> <p>No lo contempla dentro de los “Principios Prioritarios y Orientadores del Desarrollo Rural”, aunque en la política esta claramente definido</p>

	<p>apropiados para las condiciones del país.</p> <p>El desarrollo de la institucionalidad vinculada a los desastres naturales reviste importancia estratégica para el desarrollo integral del país.</p>	
<p><b>Cultural</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo cultural</li> </ul>	<p>Reconoce que la discriminación de la que son víctimas los “grupos”, por su condición étnica, no sólo les elimina la dignidad de igualdad ante el resto, sino que imposibilita al sistema de enriquecerse de las visiones, experiencias, creatividad, energía y tantos aspectos más que podrían aportar de tomárseles en cuenta.</p> <p>Aunque es considerado en este planteamiento de política como básico para ejercer el derecho a una ciudadanía plena, y reconoce plenamente que la exclusión es un lastre para el desarrollo rural, no se visualizan propuestas concretas que promuevan y garanticen que los grupos étnicos ejerzan plenamente su ciudadanía,</p>	<p>Este eje está minimamente esbozado en la Política de Desarrollo Rural y totalmente invisibilizado en la Iniciativa de Ley.</p>

#### **4. ALIANZA PARA EL DESARROLLO RURAL INTEGRAL (ADRI) Y EL SISTEMA DE DIALOGO NACIONAL PERMANENTE: Política de Desarrollo Rural Integral y Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.**

##### **4.1 ANTECEDENTES**

Durante los últimos tres gobiernos, el movimiento campesino, indígena, ambiental y social ha promovido un dialogo vinculante para diseñar propuestas de legislación y políticas publicas en materia de Desarrollo Rural Integral DRI. Tales esfuerzos no han podido concretarse debida a la falta de voluntad política de las administraciones anteriores.

A finales del año 2007, varias organizaciones campesinas, indígenas, ambientales y sociales iniciaron procesos de dialogo con el gobierno electo del Presidente Álvaro Colom para el impulso concertado del Desarrollo Rural Integral. A partir de experiencias anteriores, se considero conveniente unificar las diferentes iniciativas de dialogo, con el compromiso de que los acuerdos alcanzados serán honrados y formaran parte de los criterios rectores que normaran el Proceso de Dialogo por el Desarrollo Rural Integral y la Resolucion de la Conflictividad Agraria.

En el contexto anterior, la Alianza para el Desarrollo Rural (ADRI) se constituyo como un de los interlocutores claves ante el Gobierno de la Republica de Guatemala, para avanzar en el esfuerzo de articular las políticas publicas, transformaciones institucionales y reformas legales para alcanzar el Desarrollo Rural integral y resolver la conflictividad agraria.

La Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI) fue constituida por un conjunto de organizaciones campesinas, indígenas, ambientalistas, de pequeños productores, académicas y no gubernamentales (ONG's), con el objetivo de promover el desarrollo humano integral de la población rural guatemalteca en general y de los Pueblos y comunidades indígenas en particular, impulsando las políticas publicas (programas, proyectos y recursos), las transformaciones institucionales y las reformas legales necesarias para alcanzar tal fin.

Con ocasión de la convocatoria al Sistema Nacional de Dialogo Permanente por parte del Presidente de la Republica, la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI) ha desarrollado un proceso de negociación con representantes del Gobierno de Guatemala para establecer la naturaleza y los criterios rectores que normaran el Proceso de Dialogo para el Desarrollo Rural Integral y la Conflictividad Agraria.

A lo largo del proceso se fueron acomodando las diferentes representaciones del sector campesino, indígena, mujeres en otras manifestaciones organizativas que formaron parte de la construcción de la propuesta como lo es MOSGUA, CONIC Y UNAC-MIC.

## 4.2 POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

Como describimos anteriormente, con organizaciones y colectivos ligados a la lucha campesina, particularmente con la Alianza por el Desarrollo Rural Integral (ADRI) y el Movimiento de Organizaciones Sociales de Guatemala (MOSGUA), y en el marco del Sistema de Diálogo Permanente, el gobierno abrió desde 2008 nuevamente dos mesas de negociación alrededor de los temas de la inveterada conflictividad agraria y el desarrollo rural integral.

En este último punto, ya existen dos productos concretos consensuados: una iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral que se encuentra en el Congreso de la República, con el compromiso del gobierno desde enero a impulsarla; y, una Política de Desarrollo Rural Integral. Ambas fueron producidas y presentadas por las organizaciones campesinas y se estaría a la espera de acciones concretas por parte del gobierno.

Mediante el Acuerdo Gubernativo 196-2009, el ejecutivo en Consejo de Ministros acuerdan aprobar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI- formulada por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, difundirla, promover su implementación y cumplimiento.

Dicha Política Nacional en general se plantea:

### **Objetivo General**

Lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.

### **Específicos**

- a. Fortalecer el Estado democrático, descentralizado, de derecho y multicultural, que permita la superación del racismo, la discriminación étnica, de género, etaria y cultural, a través de la participación social, activa y organizada.
- b. Promover un modelo económico y socio ambiental, en el ámbito rural, que implique la democratización del acceso a los medios de producción para los sujetos priorizados de la presente Política.
- c. Reformar y democratizar el régimen de acceso, uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración, de tal manera que el sujeto priorizado por ésta Política tenga acceso a tierra y otros medios de producción.
- d. Promover y garantizar el derecho a las distintas formas de organización social, el respeto a los derechos laborales, reconociendo las maneras propias de organización de los pueblos indígenas; las diferentes formas de organización productiva que asuman los sujetos priorizados en la presente política, así como la distribución equitativa de la riqueza producida.
- e. Garantizar, fomentar y fortalecer la soberanía alimentaria y la seguridad alimentaria y nutricional, apoyando la producción nacional de alimentos y su distribución en el mercado interno, principalmente la que se realiza desde las pequeñas y medianas economías rurales.
- f. Promover y facilitar la investigación participativa en las siguientes áreas: la producción de alimentos y medicamentos, las prácticas agrícolas, comerciales y de manufactura tradicionales, así como el uso de la tecnología apropiada y la derivada de los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas y de las

- comunidades campesinas, velando por su rescate, protección y registro como patrimonio de la nación.
- g. Fortalecer la gestión socio-ambiental y el uso racional de los recursos y bienes naturales, especialmente tierra, agua y bosque, atendiendo a los principios de la bioética, para propiciar la reducción de la vulnerabilidad y los efectos del cambio climático.
  - h. Planificar el desarrollo rural a partir del ordenamiento territorial, en forma descentralizada y con enfoque de cuencas hidrográficas, privilegiando la participación social.
  - i. Articular los programas y presupuestos de las instituciones públicas para garantizar la coherencia de las políticas públicas vinculadas al desarrollo rural integral.
  - j. Fomentar la participación social en los procesos de formulación e implementación de las políticas públicas relativas al desarrollo rural integral.
  - k. Garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, en su más amplia concepción, de los pueblos indígenas y las poblaciones rurales de Guatemala, en congruencia con la Constitución Política, los Acuerdos de Paz, los Convenios, los Tratados y las Declaraciones pertinentes a la materia que estén vigentes en el país.

### **Objeto de la Política**

El objeto de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral es establecer los principios rectores, normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de ésta política, del Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y de los programas y proyectos correspondientes, con el propósito de alcanzar el desarrollo humano integral y sostenible en el área rural. La finalidad de la Política será, por lo tanto, lograr el pleno ejercicio de los derechos humanos de las poblaciones que habitan en las poblaciones rurales para alcanzar progresiva y permanentemente el mejoramiento de la calidad de vida con énfasis en los sujetos priorizados en la presente Política.

### 4.3 ANALISIS COMPARATIVO ENTRE LA PROPUESTA DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL Y LA INICIATIVA DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL.

A continuación se presenta una matriz que contiene la integración de ejes y enfoques de la política en correspondencia con los movimientos estratégicos esperados.

Enfoque/ejes/temas	Equidad (Genero, etaria y cultural)	Enfoque Territorial	Articulación Rural-Urbana	Pluriactividad	Soberanía alimentaria
Económico	Comercio que promueva el crecimiento equitativo de todos los actores involucrados, equilibrio las asimetrías, eliminación de la competencia desleal, trato preferencial real a los sectores, regiones y países mas empobrecidos	Necesaria adecuación de las diversas áreas programáticas de la PNDRI a un ordenamiento territorial con enfoque de cuencas hidrográficas.	Equidad en la asignación de recursos presupuestarios y en la distribución de los beneficios del desarrollo.	Reconocimiento, valoración y promoción de las múltiples actividades económico-productivas que en forma simultanea desarrollan los sujetos de la ley.	El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria en forma sostenida y con el menor costo y riesgo socio ambiental. Define un programa de apoyo a la producción de granos básicos y otros alimentos para garantizar la seguridad alimentaria y de almacenamiento y distribución
	Superación de la	Programa de	Relaciones de	Se crean	La población

Social	desigualdad e inequidad de Genero, etaria, social, económica, cultural y ambiental, generando condiciones para la permanente superación de la pobreza, eliminación toda forma de exclusión y discriminación de la población rural.	participación ciudadana para fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil e incentivar su participación para la incidencia en la toma de decisiones	complementariedad entre ambos espacios.	oportunidades a la población rural, garantizando sus derechos y proveyendo el acceso a los medios de producción.	guatemalteca tiene garantizada su seguridad alimentaria y nutricional.
Político/Institucional	Coordinación y complementariedad de los esfuerzos y recursos con las iniciativas de los sujetos de la ley ONG's, cooperación nacional e internacional.	Enfoque de cuencas hidrográficas	Planificación y Descentralización.	Equidad en la asignación de recursos presupuestarios y en la distribución de los beneficios del desarrollo.	Avance progresivo de la calidad e vida de los sujetos de la ley.
Agrario	Desincentivación de la concentración de la tierra mediante mecanismos de accesos a la misma.	Espacio físico, socialmente construido en donde se ejerce el derecho de propiedad y posesión de la tierra, incluye la totalidad del hábitat que se ocupa que se utilice de una u otra	Define un programa de conservación de suelos, viveros forestales, reforestación, manejo y protección de fuentes de agua. Se complementa con un programa de acceso a tierra, de	En complemento con la política agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológicas se implementan modelos de producción sostenible y culturalmente pertinentes.	Incentivando el área destinada a la producción de alimentos.

		manera, y el espacio a que los pueblos y comunidades indígenas y campesinas tienen acceso tradicionalmente.	infraestructura productiva y social, asistencia técnica y crediticia.		
Ambiental	Promueve la corresponsabilidad transgeneracional.	Ejecución de programas y proyectos, atendiendo la diversidad ambiental y el grado de vulnerabilidad de los sujetos de la ley.	Se reconoce y fortalece el valor económico, social y cultural de la protección del medio ambiente, recurso natural y cultural, en la perspectiva de reducir la vulnerabilidad social en general.	En complemento con la política de Reducción de vulnerabilidad y reducción del riesgo se implementan acciones y aplican recursos para modificar las condiciones que general vulnerabilidad.	Equilibrando el incremento de la calidad de vida de la población rural con la gestión y uso sostenible de los bienes naturales y servicios ambientales
Cultural	Se reconoce y respeta la Multiculturalidad y se promueve la interculturalidad	Ejecución de programas y proyectos, atendiendo la diversidad social y cultural y el grado de vulnerabilidad de los sujetos de la ley	Se promueve la interculturalidad	Programa que propicie el rescate y promueva los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas en materia medicinas, practica agrícolas, comerciales y de manufactura tradicional	Programa que propicie el rescate y promueva los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas en materia de producción de alimentos



La siguiente matriz contiene la Caracterización de ejes y temas contenidos en la política y su grado de correspondencia con lo regulado en la iniciativa de ley correspondiente.

Ejes y Temas	Caracterización de ejes y temas de la política	Forma de desarrollarlo en la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral
<p><b>Principios</b></p> <p>Para efectos del presente análisis si incluirán solo aquellos principios en los que se encuentre contradicción con los planteados en la Iniciativa de Ley.</p>	<p>El ser humano como centro del desarrollo rural integral.</p> <p>Integralidad Sostenibilidad Equidad Justicia Social Libertad de organización y asociación Multiculturalidad e interculturalidad Precaución Soberanía Alimentaria</p>	<p>Se retoman y desarrollan en el Artículo 6 de la iniciativa, constituyéndose como los principios que rigen y orientan al Sistema de Desarrollo Rural Integral.</p>
<p><b>Económico</b></p>	<p>Promueve políticas macroeconómicas (fiscal, monetaria, cambiaria y crediticia) y comerciales que favorezcan el fortalecimiento, desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina, superando la inequidad en las asignaciones presupuestarias para el área rural.</p>	<p>Lo regula en el Art 12 de la Iniciativa, desarrollando además las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Garantizar fuentes de financiamiento, principalmente mediante la política fiscal;</li> <li>b) Políticas macroeconómicas que fomenten la producción y comercialización indígena y campesina;</li> <li>c) Política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos; revisar los Tratados y Acuerdos Comerciales</li> </ul>

		<p>Internacionales</p> <p>d) Implementar políticas de coordinación multisectorial en el marco de la política macroeconómica, que promuevan y apoyen la creación de condiciones favorables para el desarrollo rural integral.</p> <p>El Art. 36 establece recursos específicos para la Implementación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral a través presupuesto del Ministerio de Desarrollo Rural Integral y el presupuesto asignado a los programas de inversión, recursos asignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.</p> <p>Considera como aportes adicionales las transferencias, aportes extraordinarios, asignaciones, subvenciones, donaciones, herencias o legados, ingresos privativos y cooperación internacional.</p>
Social	<p>Tiene como finalidad erradicar el racismo, la exclusión y marginación social, étnica, etaria y de género, para alcanzar el bienestar social y la seguridad humana en el área rural.</p>	<p>Lo regula en el Art. 13 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- erradicación del racismo, de la exclusión y de la marginación social, étnica, etaria y de género,</li> <li>- garantizar el acceso a los servicios públicos básicos, a la seguridad civil, social y económica,</li> <li>- la prevención del VIH y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en el área rural, y</li> <li>- la divulgación y promoción de la plena</li> </ul>

		<p>vigencia de los derechos humanos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Tratados, Convenios y Declaraciones Internacionales ratificados por Guatemala</p>
<p>Participación Social y Desarrollo Político</p>	<p>Reconoce, promueve y garantiza la participación de la población rural en los procesos y espacios de toma de decisiones en los diferentes niveles (local, municipal, departamental, regional y nacional), respetando los distintos tipos de organización y formas de consulta existentes, fundamentadas en la Constitución Política de la República de Guatemala, la legislación, así como las declaraciones, los convenios y tratados suscritos, aprobadas y ratificados por el Estado de Guatemala, privilegiando el bien común.</p>	<p>Lo regula en el Art. 15 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Sensibilización de la población</li> <li>- Formar capacidades desde el ámbito local</li> <li>- Establecer condiciones y libre acceso a la información en el propio idioma de cara a las consultas comunitarias.</li> </ul> <p>De igual forma se crea un Consejo de Participación y Auditoría Social cuya conformación esta integrada por representantes de organizaciones campesinas, organizaciones indígenas, organizaciones ambientalistas, USAC, organizaciones de mujeres rurales, sindicatos agrícola, pequeños y medianos empresarios del área rural, de los colegios profesionales, sindicatos agrícolas independientes, cooperativas federadas y no federadas y cámara del agro.</p>
<p>Agrario</p>	<p>Reformará y democratizará el régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra: Desincentiva su concentración e incentiva el área destinada a la producción de alimentos, para el desarrollo de las comunidades rurales.</p>	<p>Lo regula en el Art. 10 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender el acceso a la tierra; la regularización y a la conflictividad agraria y ambiental,</li> <li>- Promover leyes para el reconocimiento de los derechos de posesión y propiedad y dotación de tierras a indígenas y campesino,</li> <li>- Dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de</li> </ul>

		<p>aseguramiento y garantía,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Fomento de intervenciones que generen capacidades productivas que contribuyan a la solución a la deuda agraria.</li> </ul>
Socio- Ambiental	<p>Garantiza el carácter público de todos los bienes naturales y servicios ambientales, así como el derecho de las comunidades indígenas y comunidades campesinas a participar en su administración, aprovechamiento, manejo y uso sostenible.</p>	<p>Lo regula en el Art. 19 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) implementar acciones de protección ambiental, gestión socio-ambiental local, el ordenamiento territorial sostenible y el manejo integrado de cuencas hidrográficas;</li> <li>b) promover cambios de actitudes y comportamientos para proteger y enriquecer el ambiente construyendo una bioética nacional,</li> <li>c) mejorar la calidad de vida de los habitantes en el contexto de la adaptación y mitigación al cambio climático.</li> </ul>
Cultural	<p>Provee las bases material, normativa e institucional para reconocer, respetar, promover y preservar el patrimonio cultural, tangible e intangible, de los Pueblos y comunidades indígenas y campesinas.</p>	<p>Lo regula en el Art. 18 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- promover el cumplimiento de los derechos culturales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala y el Convenio 169,</li> <li>- promover el desarrollo cultural, de la juventud y niñez indígena y campesina.</li> </ul>
Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional	<p>Promueve la seguridad alimentaria y nutricional mediante el abordaje integral de sus cuatro pilares: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica;</p> <p>Promueve la soberanía alimentaria mediante el desarrollo de mecanismos de producción sostenibles</p>	<p>Lo regula en el Art. 17 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- atención a la desnutrición, con énfasis en la desnutrición crónica infantil, atención a emergencias;</li> <li>- Impulso de programas de inversión que</li> </ul>

	<p>que permitan generar la suficiencia alimentaria del país, con alimentos cultural y socialmente pertinentes para la población.</p> <p>Líneas estratégicas:</p>	<p>permitan generar capacidades socio-económicas, considerando las especificidades económicas, sociales, étnicas, culturales, ambientales y políticas de la población rural;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Conservación y promoción de áreas para cultivo de granos básicos.</li> </ul>
<p>Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica</p>	<p>Tiene como finalidad implementar modelos de producción sostenibles y culturalmente pertinentes en materia agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica.</p>	<p>Lo regula en el Art. 11 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- el ordenamiento productivo territorial basado en el manejo integrado de cuencas hidrográficas y enfoques socio ambientales;</li> <li>- generar, validar y transferir tecnología apropiada, sostenible y culturalmente pertinente;</li> <li>- asistir técnica, comercial y crediticiamente, y promover procesos agroindustriales de las diferentes actividades económicas, garantizando el acceso a medios de producción para el incremento de la productividad rural.</li> </ul>
<p>Laboral</p>	<p>Tiene como finalidad garantizar, verificar y evaluar el pleno goce de los derechos laborales, el fomento del empleo y la formación de capacidades productivas.</p>	<p>Se regula en el Art. 14 definiendo las siguientes líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- promover el pleno goce de los derechos laborales; el trabajo decente en el área rural en general y de las mujeres y discapacitados en particular;</li> <li>- el fomento de la inversión para la generación de empleo, formación y capacitación;</li> <li>- promover el cumplimiento de las condiciones laborales acordes con el entorno rural con énfasis en el salario justo</li> </ul>

		y la seguridad social en el campo.
Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgo	Tiene como finalidad implementar las acciones y aplicar recursos para modificar las condiciones que generan vulnerabilidad social, económica y ambiental y que ponen en riesgo la vida y el desarrollo de los habitantes y comunidades del área rural y sub-urbana.	Se regula en el Art. 16 definiendo las siguientes líneas estratégicas: <ul style="list-style-type: none"> <li>- prevención y reducción de la vulnerabilidad y gestión de riesgos; y</li> <li>- fomento de la organización y participación de la población en situación de vulnerabilidad y riesgo</li> </ul>



**5. ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA INICIATIVA DE LEY MARCO DE DESARROLLO RURAL PROVENIENTE DEL PROCESO PLAN VISION DE PAIS Y LA INICIATIVA DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL PROVENIENTE DEL PROCESO LLEVADO EN EL SISTEMA DE DIALOGO NACIONAL PERMANENTE: GOBIERNO-ADRI.**

FACTORES DE ANÁLISIS	INICIATIVAS DE LEY		VALORACIONES
	Ley Marco de Desarrollo Rural (Plan Visión de País Partidos Políticos)	Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (Sistema de Dialogo Nacional Permanente Gobierno-ADRI)	
Exposición de Motivos	<p>Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.</p> <p>Crear condiciones para que el TLC afecte lo menos posible a los sectores vulnerables en el área rural.</p> <p>Superar la condición de pobreza y extrema pobreza del área rural, la exclusión y la conflictividad agraria.</p> <p>Necesidad de una ley marco que regule los aspectos relativos al impulso del Desarrollo Rural, que permita articular los contenidos de las leyes ya vigentes en la materia.</p> <p>Necesidad de establecer un marco legal que sienta bases para que las múltiples instituciones con mandatos específicos inter-actúen de forma coordinada y además se articulen con los sectores sociales relacionados con el Desarrollo Rural.</p>	<p>Cumplimiento de los Acuerdos de Paz.</p> <p>Compromisos internacionales adquiridos a través de la ratificación de Convenios y Tratados internacionales en materia de Derechos Humanos.</p> <p>La inequitativa correspondencia entre el aporte significativo que la el área rural a la economía nacional versus los indicadores socio-económicos en el área rural que lo ubican en el país con menor desarrollo humano.</p> <p>La crisis alimentaria,</p>	<p><u>Plan Visión de País:</u> Los razonamientos técnicos planteados no responden a la realidad nacional, Se considera que la precaria situación rural no proviene de una falta de coordinación y articulación institucional y de contenido de las leyes, sino es tiene causas estructurales, lo que no puede superarse con una Ley Marco.</p> <p>No se incluyen razonamientos con enfoque de Derechos Humanos.</p> <p><u>ADRI</u></p>



		<p>manifestada en la alta desnutrición crónica.</p> <p>La ausencia de Desarrollo Rural Integral.</p> <p>La necesidad de superar las dinámicas económicas y las políticas actuales que afectan negativamente el desarrollo rural.</p> <p>La necesidad de una Ley y una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral impulsada de forma sistemática</p>	<p>Los planteamientos técnicos se basan en los precarios indicadores de desarrollo humanos en el país, que denota una ausencia de Desarrollo Rural Integral, situación que hay que revertir progresiva y sistemáticamente.</p> <p>Se incluyen razonamientos doctrinales con enfoque de Derechos Humanos.</p>
Considerandos	<p>Que los deberes del Estado de Guatemala de promover el <b>desarrollo económico de la Nación</b>, estimulando principalmente iniciativas en actividades agrícolas, pecuarias, industriales y turísticas, promoviendo la descentralización económica administrativa... impulsando programas de desarrollo rural que tiendan a <b>incrementar y diversificar la producción nacional...</b> y promover el desarrollo ordenado y eficiente del comercio fomentando mercados para los productos nacionales.</p> <p>Que el DR requiere un esfuerzo de carácter integral y con equidad, desde una perspectiva multisectorial y multidimensional, en</p>	<p>Que el Estado como ente rector y promotor del desarrollo <b>es responsable de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales</b> de los pueblos indígenas y de la población rural del país...</p> <p>Que es obligación del Estado promover el desarrollo económico de la</p>	<p><u>Plan Visión de País:</u> Las razones que plantea para la aprobación de la ley son de carácter económico, la necesidad de incrementar y diversificar la producción nacional, la transformación estructural de los territorios rurales que provoque efectos en la economía.</p> <p>Su enfoque social se</p>

	<p>concordancia con la multiculturalidad y la interculturalidad de las relaciones sociales en los espacios rurales identificados territorialmente, <b>provocando primordialmente efectos en la economía, mercado laboral y microempresa rural y con atención a la seguridad alimentaria y la sostenibilidad del medio ambiente.</b></p> <p>Que el Estado de Guatemala, debe generar un proceso de <b>transformación estructural de los territorios rurales</b> de tal forma que la población que en ellos habita logre alcanzar el desarrollo humano superando las inequidades...</p> <p>Que es necesario <b>contar con un marco jurídico orientador</b> de los diversos procesos que se lleven a cabo en pro del desarrollo rural guatemalteco y contribuir de forma directa y ordenada a la realización del bien común...</p> <p>El compromiso político de los partidos políticos representados en el Congreso de la Republica, en el cual se reitera la <b>necesidad de contar con la institucionalidad que permita la coordinación y articulación de esfuerzos en materia de desarrollo rural</b> para garantizar su cumplimiento...independientemente de la organización política que ejerza el poder publico en los distintos periodos de gobierno.</p> <p>El <b>compromiso adquirido por el Estado de Guatemala a través de los Acuerdos de Paz</b>, de forma directa para implementar políticas de</p>	<p>nación...asegurando el derecho a la alimentación de la población.</p> <p>Que corresponde al Organismo Ejecutivo dirigir, ejecutar y ordenar todas las actividades técnicas y administrativas que promuevan el Desarrollo Rural Integral... que propicien el mejoramiento progresivo y sostenido de la calidad de vida de los integrantes de las poblaciones rurales del país.</p>	<p>limita a la seguridad alimentaria y la sostenibilidad del medio ambiente.</p> <p>El tema de la Multiculturalidad e interculturalidad es impreciso.</p> <p>Considera necesario el cumplimiento de compromisos políticos y de Estado.</p> <p><u>ADRI</u> Las razones que plantea para la aprobación de la ley se fundamentan e la responsabilidad del Estado través del Ejecutivo de garantizar el ejercicio pleno de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos indígenas y de la población rural, para lo cual es preciso el desarrollo económico de la nación... asegurando el derecho a la</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	desarrollo rural integral, lo cual hace urgente promulgar una Ley Marco de Desarrollo Rural.		alimentación de la población.
Orientación estratégica del desarrollo	No plantea innovación alguna en relación a la orientación estratégica, mas bien propone la coordinación interinstitucional y articulación de la ley vigente, lo cual promueve la prolongación de la estrategia actual.	Desarrollo Rural orientado al desarrollo humano de población en pobreza y extrema pobreza.  Superar la exclusión, inequidad y desigualdad.  Ubica como actor protagónico a la pequeña economía indígena y campesina	<u>Plan Visión de País:</u>  Fortalecer la estrategia existente a través de la coordinación interinstitucional y la articulación de la legislación vigente.  <u>ADRI:</u>  Desarrollar un Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral que tenga como actor protagónico a la pequeña económica indígena y campesina, ubicando el enfoque económico como un medio y a la persona como un fin.
Principios	Articulación Rural-Urbano Democracia Multisectorialidad y Multidimensionalidad Largo Plazo Seguridad Alimentaria Solidaridad Sustentabilidad Territorialidad y descentralización Desarrollo Humano Inclusión	El ser humano como centro del desarrollo rural integral. Integralidad Sostenibilidad Equidad Justicia Social Libertad de organización y asociación Multiculturalidad e interculturalidad	<u>Plan Visión de País:</u>  Los principios son pertinentes, sin embargo, no se encuentra coherencia con el articulado.  <u>ADRI:</u>

	<p>Integralidad Sostenibilidad generacional Estado promotor, facilitador y subsidiario Equidad Multi e interculturalidad Transparencia</p>	<p>Precaución Soberanía Alimentaria</p>	<p>Se retoman y desarrollan en el Artículo 6 de la iniciativa, constituyéndose como los principios que rigen y orientan al Sistema de Desarrollo Rural Integral</p>
<p>Naturaleza y finalidad de la ley</p>	<p>Regula el establecimiento de un marco jurídico orientador de los diversos procesos, programas, proyectos y servicios públicos del sector público, para promover el desarrollo rural guatemalteco.</p> <p>Define principios, ejes y enfoques orientadores del DRI, así como mecanismos de coordinación interinstitucional.</p>	<p>De orden público y de observancia general.</p> <p>Tiene como finalidad reconocer y hacer eficaz el derecho inherente de la persona humana al Desarrollo Integral en el área rural para alcanza, progresivamente, el mejoramiento de la calidad de vida, con énfasis en los sujetos de la ley.</p>	<p><u>Plan Visión de País:</u></p> <p>Atiende a la generalidad de definir únicamente una institucionalidad y los mecanismos de articulación y funcionamiento entre las distintas entidades publicas que se relacionan con el Desarrollo Rural.</p> <p><u>ADRI:</u> Ley de orden publico y de observancia general que además de crear el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, define la institucionalidad áreas y lineamientos de la política.</p>
<p>Objeto de la Ley</p>	<p>Priorizar los principios orientadores del desarrollo rural, así como definir los mecanismos de coordinación interinstitucional por medio del establecimiento de una estructura adecuada e</p>	<p>Establecer los principios rectores, normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de</p>	<p><u>Plan Visión de País:</u> Orientar el Desarrollo Rural a partir de la coordinación</p>

	instrumentos vinculados al desarrollo rural.	la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, su plan, programas, proyectos y uso de los recursos para alcanzar el Desarrollo Humano Integral sostenible en el área rural, que será promovido por el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral.	interinstitucional e instrumentos vinculados al desarrollo rural.  <u>ADRI:</u> Constituirse en la base axiológica y legal del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, y la Política de Desarrollo Rural Integral.
Sujeto de la Ley	Ausencia real del sujeto de la Ley.	La población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas, asalariados permanentes o temporales, artesanos, pequeños productores rurales, micro y pequeños empresarios rurales	<u>Plan Visión de País:</u> Se orienta a beneficiar y promover a la población rural en general, no hay una definición explícita del sujeto de la ley.  <u>ADRI:</u> Sujetos claramente identificados: las pequeñas y medianas economías rurales, indígenas y campesinas; las micro y pequeñas empresas rurales, y los asalariados del área rural. Población rural en condiciones de pobreza y pobreza extrema en general.
Rol del Estado	Promotor del desarrollo sostenible desde una perspectiva territorial y descentralizada que	Rector de las normas, políticas e instituciones y	<u>Plan Visión de País:</u> Estado promotor,

	privilegia la seguridad alimentaria, la participación y favorece una inserción efectiva del área rural en los mercados nacional y global.	promotor, facilitador y tutelar en su implementación.	facilitador y subsidiario.  <u>ADRI:</u> Estado rector, promotor, facilitador y tutelar.
Institucionalidad	Mecanismos de articulación:  Gabinete de Desarrollo Rural Comisión de Desarrollo Rural del Organismo Legislativo Observatorio para el DR Consejo Verificador	Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, estructura:  Gabinete de Desarrollo Rural Integral Ministerio de Desarrollo Rural Integral Consejo de Participación y Auditoría Social	<u>Plan Visión de País</u> Se apoya en la institucionalidad existente, planteando algunos ajustes y la creación de órganos complementarios. El único espacio que propone en donde encontraría cabida la participación de la Sociedad Civil vinculada al tema es el Consejo Verificador integrado por el vice-presidente, sector académico (universidades), partidos políticos, CACIF, un representante de trabajadores del área rural <sup>18</sup> y ONG's.  <u>ADRI:</u> Se crea el Sistema Nacional de Desarrollo

<sup>18</sup> El planteamiento, a criterio personal carece de toda lógica, si se toma en consideración que más de la mitad de la población guatemalteca se insertan en actividades agrícolas, tanto por cuenta propia como asalariados, evidencia el grado de exclusión de la población rural.

			Rural Integral como el conjunto de entes, principios, normas, políticas y programas. A sus órganos les corresponde garantizar la definición y la implementación de la Política de Desarrollo Rural Integral, la coordinación y ejecución de la Política y el Plan Nacional de Desarrollo Rural Integral y aglutinar y encauzar las acciones de información, presentación de propuestas, seguimiento, evaluación, investigación, de las organizaciones sociales y la población en general, en materia de Desarrollo Rural Integral para velar por el cumplimiento de la política y el plan de desarrollo rural integral.
Enfoque Agrario	En el desarrollo del articulado no recoge ninguno de los elementos planteados en la Política.	Define una política específica con las siguientes	<u>Plan Visión de País:</u> No recoge el contenido

	No lo contempla dentro de los “Principios Prioritarios y Orientadores del Desarrollo Rural”, aunque en la política esta claramente definido	<p>líneas estratégicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Atender el acceso a la tierra; la regularización y a la conflictividad agraria y ambiental,</li> <li>- Promover leyes para el reconocimiento de los derechos de posesión y propiedad y dotación de tierras a indígenas y campesino,</li> <li>- Dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos financieros, de aseguramiento y garantía,</li> <li>- Fomento de intervenciones que generen capacidades productivas que contribuyan a la solución a la deuda agraria.</li> </ul> <p>Se complementa con la Política, agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica</p>	<p>en la Política correspondiente, el cual fue la base para la formulación de la propuesta para este tema. El articulado no plantea por lo tanto ninguna incidencia en el tratamiento al tema agrario.</p> <p><u>ADRI :</u></p> <p>Considera el eje agrario como un pilar fundamental del Desarrollo Rural Integral y lo desarrolla en congruencia tanto con los Acuerdos de Paz como con el Acuerdo Político Interpartidario.<sup>19</sup></p>
Enfoque de Territorialidad	Aunque esta desarrollado en el Capítulo 7 (7.2) de la Política de DR, se retoma en el segundo considerando y como un principio, reduciéndolo al punto de vista que la política responda a la	Necesaria adecuación de las diversas áreas programáticas de la PNDRI a un ordenamiento territorial	<u>Plan Visión de País:</u> El planteamiento no corresponde a un enfoque territorial, el cual

<sup>19</sup> Consultaría para el análisis de los principales dísensos y consensos de las diversas propuestas de Ley de Desarrollo Rural como insumo para el Dialogo Democrático por el Desarrollo Rural. Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, CNAP. 2007.



	<p>demanda de los territorios en cuanto a los servicios públicos y no la oferta de los mismos.</p>	<p>con enfoque de cuencas hidrográficas.</p>	<p>es imprescindible para el impulso de un Desarrollo Rural Integral y la nueva ruralidad.</p> <p><u>ADRI:</u></p> <p>Lo aborda como el proceso que considera que las dinámicas territoriales están determinadas por la interacción entre las prácticas de los actores territoriales y las instituciones que enmarcan esas prácticas. Se fundamenta en las relaciones de las dimensiones económica, productiva, social, cultural, ambiental e institucional en el territorio. Entendido el enfoque de Cuenca Hidrográfica como la unidad básica de planificación territorial, donde se interrelacionan la población y los ecosistemas; está delimitada por un parte aguas donde convergen las corrientes de agua</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

			que drenan a un punto.
Enfoque de Genero	Aunque esta desarrollado en el Capitulo 7 (7.1) de la Política de DR, no se precisa en el articulado.	Superación de la desigualdad e inequidad de Genero, etaria, social, económica, cultural y ambiental, generando condiciones para la permanente superación de la pobreza, eliminación toda forma de exclusión y discriminación de la población rural	<u>Plan Visión de País:</u> Tema ausente.  <u>ADRI:</u> Reconoce la desigualdad e inequidad de Género, sin embargo, no explicita mecanismos legales que impulsen políticas de discriminación positiva, por ser la mujer, y en especial a la mujer indígena la más excluida del desarrollo.
Enfoque Ambiental	En el desarrollo del articulado no recoge ninguno de los elementos planteados en la Política.	Se reconoce y fortalece el valor económico, social y cultural de la protección del medio ambiente, recurso natural y cultural, en la perspectiva de reducir la vulnerabilidad social en general, se complementa con la política de reducción de vulnerabilidad y reducción del riesgo	<u>Plan Visión de País:</u> No lo explicita como una prioridad.  <u>ADRI:</u> Reconoce la importancia de su abordaje regulando el impulso de dos políticas específicas para su tratamiento: Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos y Política Socio-Ambiental.
Enfoque del Derecho de los Pueblos Indígenas	La Política de DR lo desarrolla en el capitulo 7 (7.1.6) no se retoma en la Ley Marco de Desarrollo Rural.	Se promueve la interculturalidad Programa que propicie el	<u>Plan Visión de País:</u> Tema ausente.

		rescate y promueva los conocimientos ancestrales de los pueblos indígenas en materia de producción de alimentos, medicinas, practica agrícolas, comerciales y de manufactura tradicional	<u>ADRI:</u> El reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas es considerado un bastión para la implementación de Desarrollo Rural Integral y esta abordado dentro de la Política Social
Enfoque Económico	No se constituye en un instrumento que desarrolle el eje económico considerando que:  f) No hay definición explícita del sujeto de la ley, se refiere a la población rural en general, por lo que no hay coherencia con el planteamiento de brindar una atención diferenciada y específica a las economías campesinas, MIPYMES, organizaciones productivas. g) Por su naturaleza de Ley Marco en su contenido intenta regular y orientar “los diversos proceso, programas, proyectos y servicios públicos que se lleven a cabo por parte de las entidades del sector publico”, sin embargo, actualmente ninguna entidad del sector publico promueve la articulación de los agentes económicos rurales para el encadenamiento de la demanda local, nacional e internacional, no se impulsa un sistema de finanzas rurales ni existe una infraestructura productiva, como la que se plantea en la Política de Desarrollo Rural. h) Su enfoque territorial se limita a establecer la	Lo regula en el Art 12 de la Iniciativa, desarrollando además las siguientes líneas estratégicas:  a) Garantizar fuentes de financiamiento, principalmente mediante la política fiscal; b) Políticas macroeconómicas que fomenten la producción y comercialización indígena y campesina; c) Política comercial en función de la protección de la producción nacional de alimentos; revisar los Tratados y Acuerdos Comerciales Internacionales d) Implementar políticas de coordinación multisectorial en el	<u>Plan Visión de País:</u> Su enfoque prioriza lo económico, productivo y mercantil la necesidad de incrementar y diversificar la producción nacional, la transformación estructural de los territorios rurales que provoque efectos en la economía, ubica al impulso de la economía como el fin.  <u>ADRI:</u> El enfoque de la Ley es multisectorial, sin embargo, precisa los programas y políticas relativos al tema económico tratándolo como un medio y no

	<p>prestación de servicios públicos a partir de la demanda de los territorios, a la coordinación, articulación y sinergia entre las políticas e inversiones de los gobiernos municipales, el Sistema de Consejos de Desarrollo, instancias del Gobierno Central y la iniciativa privada, invisibilizando a las economías campesinas, MIPYMES y economías productivas como sujetos económicos.</p> <p>i) No establece mecanismos de política redistributiva.</p> <p>Identifica como instrumento económico para el impulso de la Política de Desarrollo Rural a “las transferencias directas e indirectas que el Estado realiza en beneficio de ciertos actores económicos y sociales para incentivar determinadas actividades productivas de forma que estas resulten incentivos para el logro del desarrollo rural”. Los términos “ciertos actores” y “determinadas actividades productivas” son términos muy ambiguos que ratifican la opinión que no se define con claridad a los sujetos de la Ley.</p>	<p>marco de la política macroeconómica, que promuevan y apoyen la creación de condiciones favorables para el desarrollo rural integral.</p> <p>El Art. 36 establece recursos específicos para la Implementación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral a través presupuesto del Ministerio de Desarrollo Rural Integral y el presupuesto asignado a los programas de inversión, recursos asignados en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.</p> <p>Considera como aportes adicionales las transferencias, aportes extraordinarios, asignaciones, subvenciones, donaciones, herencias o legados, ingresos privativos y cooperación internacional.</p>	<p>como un fin en si mismo a través de: servicios financieros rurales, transferencias reembolsables a proyectos productivos, inteligencia de mercados, capacitación e innovación empresarial, protección a los derechos laborales, promoción de inversión territorial.</p> <p>Sin embargo, frente al planteamiento tan desarrollado se considera necesario retroalimentarlo en el enfoque de la Economía Solidaria, la cual se encuentra planteada como uno de los criterios generales que regirán la implementación de la Política.</p>
Enfoque de Derechos Humanos	Su enfoque prioriza lo económico, productivo y mercantil.	Lo regula en el Art. 13 definiendo las siguientes líneas estratégicas: - erradicación del	<u>Plan Visión de País:</u> No tiene como marco referencial el enfoque de Derechos Humanos.

		<p>racismo, de la exclusión y de la marginación social, étnica, etaria y de género,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- garantizar el acceso a los servicios públicos básicos, a la seguridad civil, social y económica,</li> <li>- la prevención del VIH y la promoción de los derechos sexuales y reproductivos en el área rural, y</li> <li>- la divulgación y promoción de la plena vigencia de los derechos humanos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala, los Tratados, Convenios y Declaraciones Internacionales ratificados por Guatemala</li> </ul>	<p><u>ADRI:</u></p> <p>Tiene como marco general los Acuerdos de Paz, los Objetivos del Milenio, el PIDESC y el convenio 169;</p>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## CONCLUSIONES:

1. En cuanto a los procesos de construcción de las Iniciativas de Ley:<sup>20</sup>
  - La firma del acuerdo político por parte de los partidos que participaron en el Plan Visión de País, constituye, un hecho trascendental, que tiene implicaciones positivas y negativas en el proceso. Es positivo porque es meritorio un esfuerzo multipartidario para acordar política de largo plazo, intemporal, se valora como limitación de este esfuerzo el hecho que tal proceso participativo de formulación excluyó a las organizaciones sociales.
  - Es muy importante subrayar la trascendencia que significa la existencia de una iniciativa de ley presentada por las organizaciones sociales, dadas las tradicionales contradicciones que entre ellas se manifiesta. El acuerdo que permitió unificar sus propuestas en una sola es un subproducto relevante de la experiencia vivida en las mesas anteriores.
  
2. En cuanto a las iniciativas de Ley:
  - Ambas iniciativas, reconocen, aunque por diferentes causas, los bajos índices de desarrollo humano en el país, la realidad de desigualdad y la urgente necesidad de promover un Desarrollo Rural.
  - Ambas iniciativas impulsan una política de Desarrollo Rural que busque elevar el nivel de vida de la población a la que se busca beneficiar diferenciándose una de la otra en que la propuesta presentada por Plan Visión de País trata de trasladar la concepción del desarrollo urbano al área rural, mientras que la presentada por la ADRI promueve el respeto a los valores y cultura de la población indígena y rural.
  - Ante el planteamiento de promover un Desarrollo Rural con visión “hacia afuera”, surge otro que agrega que tal Desarrollo Rural debe ser integral poniendo como centro a las económicas campesinas y rurales entre otros, partiendo de esta concepción las consiguientes diferencias entre las propuestas de abordaje.
  - La iniciativa Plan Visión de País fue elaborada por un equipo técnico contratado para tal efecto, lo que generó incoherencias e inconsistencias frente a la Propuesta de Política de Desarrollo Rural, tal producto no se sometió a consulta alguna con los partidos políticos, lo que se refleja en el articulado.
  - La Iniciativa presentada por ADRI propone poner en marcha un modelo intermedio que concilie realidades con objetivos, en tanto la presentada por el Plan Visión de País orienta la dirección totalmente a una economía de mercado basada estrictamente en la propiedad privada, considerando que por ser una Ley Marco, no propone cambios sustanciales a la legislación e institucionalidad vigente.
  - El tema agrario es abordado en ambas Políticas de Desarrollo (PVP y ADRI) teniendo como temas coincidentes la revisión de los mecanismos vigentes en cuanto al acceso, regularización de tierras, conflictividad agraria, sin embargo, en las Iniciativas de Ley se aborda únicamente en la presentada por ADRI, aportando bases fundamentales para iniciar un proceso de abordaje del tema de manera más profunda, que permita promover una modificación de la estructura agraria del país, por lo que es preciso continuar con el debate en relación a este tema y lo relativo a la legislación agraria y laboral.

---

<sup>20</sup> El proceso de Formación de la Política Pública de desarrollo Rural En Guatemala. Periodo 1996 a 2006. Adrian Zapata. FLACSO 2008.

- En relación a la institucionalidad propuestas, el modelo impulsado a través de la iniciativa Plan Visión de País perpetua la concentración de la definición, implementación, monitoreo y verificación del impulso de la Política de Desarrollo Rural en los sectores que tradicionalmente la ha ostentado, no genera condiciones de participación ciudadana, invisibiliza a las municipalidades y no potencia el Sistema de Consejos de Desarrollo, existe contradicción y duplicidad de funciones conforme a lo planteado en el artículo 6 de la iniciativa. El único espacio que propone en donde encontraría cabida la participación de la Sociedad Civil vinculada al tema es el Consejo Verificador integrado por el vicepresidente, sector académico (universidades), partidos políticos, CACIF, un representante de las organizaciones de trabajadores del área rural<sup>21</sup> y ONG's. Pretende nuevamente trasladarle la responsabilidad al sector de la población más vulnerable, como lo es los trabajadores del área rural y que constituye un alto porcentaje de la población del país, para que nombre a **un representante** para que pueda integrar tal Consejo Verificador, involucrándolo en un proceso burocrático, desgastante y centralizado, sin tener claro si las observaciones realizadas por tal consejo tendrán un carácter vinculante.

5. En cuanto a la coyuntura política.

1. Existe una lectura en la UNE de que no puede negociar con todas las expresiones campesinas, ya sea porque estos colectivos están divididos, son muy radicales algunos y con distintas correlaciones de fuerzas y capacidades de movilizar. En ese contexto, mantiene paralelamente un diálogo bilateral con algunos de estos colectivos alrededor de demandas más específicas. Sin embargo, es en el área del desarrollo rural donde mayor déficit ha tenido la política gubernamental hasta ahora, y la UNE pareciera tener su propia agenda en este campo que pasa por todo el esquema de PRORURAL, la Cohesión Social y el MAGA, ajeno a la negociación con las organizaciones campesinas en los espacios ya descritos.
2. Los temas en conflicto que inclinaran la balanza conforme a la visión política del Desarrollo Rural son: estructura agraria, economía campesina, rol del Estado y la institucionalidad,
3. Actualmente la decisión final respecto al tema esta en la dinámica legislativa, en manos de los partidos y los diputados (as), quienes tienen sobre si, el peso político de todo lo acontecido, en términos de aceptar o inclusive promover, el involucramiento de los actores interesados que sigue tratando de incidir en la ley de desarrollo rural, o por el contrario, desarrollar el proceso de formación de la ley, únicamente en el marco legal establecido en la Constitución, donde se otorga a los diputados tal competencia.

---

<sup>21</sup> El planteamiento, a criterio personal carece de toda lógica, si se toma en consideración que más de la mitad de la población guatemalteca se insertan en actividades agrícolas, tanto por cuenta propia como asalariados, habiéndoseles a estos últimos desarticulado su grado de organización sindical, lo que evidencia el grado de exclusión de la población rural.

## BIBLIOGRAFIA

1. Carlos Alejandro Cabrera Ovalle. "Política Agraria y Desarrollo Rural en Guatemala". Libros del Catastro, Serie: Publicaciones Catastrales. Guatemala, Abril del 2002.
2. Hurtado, Laura; Siekavizza Miriam; Aval Arnoldo. "Informe Final. Consultaría para el Análisis de los principales disensos y consensos de las diversas propuestas de Ley de Desarrollo Rural como insumo para el Diálogo Democrático por el Desarrollo Rural". Guatemala 2007.
3. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. "Diversidad Étnico- Cultural: La Ciudadanía en un Estado Plural." PNUD.
4. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. "Guatemala: ¿Una Economía al Servicio del Desarrollo Humano?" Volumen I. PNUD.
5. Iniciativa de Ley del Sistema de Desarrollo Rural Integral. No. 4084
6. Iniciativa de Ley Marco de Desarrollo Rural No.3606
7. La Política De Desarrollo Rural De Guatemala Hacia El 2020, Plan Visión de País.
8. Política de Desarrollo Rural Integral de la Alianza de Desarrollo Rural Integral.
9. Zapata, Adrián. El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala. Periodo 1996 a 2006. FLACSO 2007.



**ANEXO**

**LEGISLACION VINCULADA AL DESARROLLO RURAL**

No.	Nombre y Numero de Decreto	Año de Publicación	Presidente	Objeto de la Ley
1	Ley reglamentaria para trabajos de agrimensura Dto. 1786	<u>1925</u>	Jorge Ubico	Regula los procesos, elementos y actividad de los sujetos en los trabajos de agrimensura.
2	Código de Notariado	1947		Provee garantía de certidumbre de los hechos de los cuales han de derivarse derechos y obligaciones, lo que se logra dotando a los documentos de determinados requisitos que aseguren su autenticidad. Una garantía de legalidad, esto es que estén realizados precisamente por el agente interesado y que el acto de voluntad se ajusta a los supuestos de la norma jurídica. Que las normas jurídicas que constituyen el Código de Notariado operan sobre un hecho, no sobre cualquier hecho, sino sobre aquellos que originen derechos subjetivos y obligaciones, en donde interviene el Notario por la Fe Publica que ostenta.
3	Ley de Expropiación Dto. 529	1948	Juan José Arévalo	Esta ley fue creada para subsanar deficiencias en el Dto. Ley 438 y sus reformas. Desarrolla los sujetos de la expropiación y su procedimiento, además define los términos Utilidad y Necesidad Pública e Interés Social.
4	Ley Preliminar de Urbanismo Dto. 583	1956	Carlos Castillo Armas	Establece que el área de influencia urbana es la que circunda a una ciudad y en la cual se hacen sentir los efectos de su crecimiento y el desarrollo de sus funciones, dentro de un término previsible. Establece definiciones para el entendimiento del presente decreto e indica que para el efecto las Municipalidades de la República deberán en la forma y con las obligaciones que adelante se detallan, determinar sus áreas de influencia

				urbana y aprobarán y pondrán en práctica su plan regulador. Regula lo concerniente a las áreas de influencia urbana en la ciudad capital, ciudades y poblaciones departamentales, y planes reguladores.
5	Ley de Parcelamientos Urbanos Dto. 1427	1961	Miguel Ydígoras Fuentes	Siendo deber del Estado regular las operaciones de compraventa de parcelas y Parcelamientos se crea la presente ley con el objetivo de combatir el problema nacional de escasez de vivienda y el crecimiento de poblaciones urbanas.
6	Ley de Transformación Agraria Dto. 1551	1962	Miguel Ydígoras Fuentes	<p>Nace como ley que norma la garantía constitucional a la propiedad privada, las condiciones indispensables para que el propietario alcance en el más alto índice el desarrollo y utilización de sus bienes, y que regule al mismo tiempo las obligaciones y limitaciones a la propiedad que sean adecuadas para la transformación de la tierra ociosa, la protección del patrimonio familiar y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación, precisándose el concepto de tierra ociosa y el gravamen que pasará sobre éstas, regulándose la expropiación y proporcionándose medios para el desarrollo agrario del país, todo de acuerdo con las condiciones y características de cada región, estableciéndose los procedimientos y los órganos para su aplicación, a fin de llevar al campesinado guatemalteco la justicia social.</p> <p>El decreto 27-80 modifica el Dto. 1551 Ley de Transformación Agraria con el fin de agilizar los procesos regulados en dicha ley, derogando gran parte de su contenido.</p>
7	Código Civil Dto. Ley 106	1964	Enrique Peralta Azurdia	Regula todo lo relativo a la Persona tanto individual como jurídica, como sujeto de derecho, la familia, los bienes, la propiedad, obligaciones y contratos.

				Aunque no ha haya capítulos específicos relativos al tema tierra vinculado al Desarrollo Rural, al respecto, el Libro II de los Bienes, de la Propiedad y demás Derechos Reales es una fuente normativa para el tema
8	Ley que establece el Archivo General de Centro América Dto. 1768	1968	Julio Cesar Méndez	Decreta que el Archivo General de la Nación se denominará en lo sucesivo Archivo General de Centro América y funcionará como una institución del Estado de Guatemala y dependencia del Ministerio de Educación Pública, será fuente histórica de los investigadores de todo el mundo, se integra por un director ejecutivo y personal técnico administrativo seleccionados de la Facultad de Humanidades y de la Escuela de Bibliotecarios de acuerdo a los requisitos de la Ley del Servicio Civil
9	Ley del Café Dto. 19-69	1969	Julio Cesar Méndez	Tiene como finalidad ser una normativa que permita al Organismo Ejecutivo dirigir la política cafetalera nacional e internacional.
10	Zonas de Desarrollo Agrario Dto. 60-70	1970	Carlos Arana Osorio	Tiene como finalidad ser una normativa que permita al Organismo Ejecutivo dirigir la política cafetalera nacional e internacional.
11	Código de Comercio Dto.	1971	Carlos Arana Osorio	Regula la actividad profesional de los comerciantes (tanto personas individuales como jurídicas) las cosas o bienes mercantiles y la negociación jurídica mercantil. Responde a un criterio mercantil cuya flexibilidad y amplitud estimule la libre empresa, facilitando su organización, regula sus operaciones, las encuadra dentro de limitaciones justas y necesarias, que permitan al Estado mantener la vigilancia de las mismas.  Es de hacer notar, que las normas del Derecho Mercantil, por su naturaleza propia, y en aras de la agilización del intercambio comercial, muchas de ellas no están

				<p>codificadas. En caso de falta disposiciones específicas en el Código de Comercio, se regularán por las disposiciones del Derecho Civil que se aplicarán e interpretarán de conformidad con los principios que inspira el Derecho Mercantil.</p> <p>Esta materia está fuertemente influenciada por tratados y convenios internacionales de carácter mercantil.</p>
12	Código Penal Dto. 17-73	1973	Carlos Arana Osorio	<p>Debido a la época en que fue emitido el Código Penal, se ha tenido necesidad de incorporar al mismo nuevas normas que han afectado su unidad y dificultado su aplicación y estudio, esto mediante reformas parciales. Siendo así que este código entra a regular la materia penal guatemalteca.</p> <p>Si embargo y en el marco de la protección de la propiedad privada, la figura penal de la usurpación se acerca más a la temática desde una perspectiva de defensa férrea de la misma, aparte de que delitos contra la vida e integridad y otros más pueden acompañar los procesos de tierra.</p>
13	Código Procesal Civil y Mercantil Dto. 107	1973	Enrique Peralta Azurdia	<p>Este Código es creado con la finalidad de dotar a la jurisdicción civil nacional de las herramientas adecuadas para brindar un tratamiento jurisdiccional idóneo sobre los casos de su conocimiento.</p>
14	Ley General de Cooperativas Dto. 82-78	1978	Lucas García	<p>Nace como una regulación para la dinámica del crecimiento y proyección en el campo social y económico de las cooperativas, en virtud de ser obligación fundamental del Estado, fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas.</p>
15	Ley de Titulación Supletoria	1979	Lucas García	<p>Se crea como un nuevo ordenamiento legal que brinde seguridad jurídica a la tenencia de tierra debido a la</p>

	Dto. 49-79			incorporación al código civil de la institución de la usucapión como medio legal de adquirir la propiedad de la tierra.
16	Modifica la Ley de Transformación Agraria Dto. 27-80	1980	Lucas García	<p>Nace como ley que norma la garantía constitucional a la propiedad privada, las condiciones indispensables para que el propietario alcance en el más alto índice el desarrollo y utilización de sus bienes, y que regule al mismo tiempo las obligaciones y limitaciones a la propiedad que sean adecuadas para la transformación de la tierra ociosa, la protección del patrimonio familiar y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales de la Nación, precisándose el concepto de tierra ociosa y el gravamen que pasará sobre éstas, regulándose la expropiación y proporcionándose medios para el desarrollo agrario del país, todo de acuerdo con las condiciones y características de cada región, estableciéndose los procedimientos y los órganos para su aplicación, a fin de llevar al campesinado guatemalteco la justicia social.</p> <p>El decreto 27-80 modifica el Dto. 1551 Ley de Transformación Agraria con el fin de agilizar los procesos regulados en dicha ley, derogando gran parte de su contenido.</p>
17	Procedimientos para la Rectificación de Áreas Físicas de Inmuebles Urbanos Dto. 125-83	1983	Oscar Mejía Vítores	Se crea con el fin de tener un sistema de rectificación para inmuebles inscritos en el Registro de la Propiedad con medidas discordantes con la realidad, esto a fin de garantizar derechos de terceros e intereses estatales
18	Ley de Empresas Campesinas Asociativas Dto. 67-84	1984	Oscar Mejía Vítores	Se declara de utilidad pública y de beneficio social la creación de las Empresas Campesinas Asociativas y se regula su funcionamiento
19	Constitución Política de la República de	1985	Asamblea	Organiza jurídica y políticamente al Estado; afirmando la

	Guatemala		Nacional Constituyente	primacía de la persona humana como sujeto y fin del orden social; reconociendo a la familia como génesis primario y fundamental de los valores espirituales y morales de la sociedad y, al Estado, como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz; impulsa la plena vigencia de los Derechos Humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernados y gobernantes procedan con absoluto apego al Derecho. Reformado por: Acuerdo Legislativo Número 18-93.
20	Ley de Titulación Supletoria para el Estado y sus Entidades Descentralizadas y Autónomas Dto. 141-85	1985	Oscar Mejía Vítores	Se crea para facilitar la inscripción de la posesión de bienes inmuebles que adquiere el Estado sin menoscabo de la seguridad jurídica que debe prevalecer para salvaguardar los intereses de terceros.
21	Ley Orgánica del Instituto Nacional de Estadística Dto. 3-85	1985	Oscar Mejía Vítores	Se regulan la planificación, recolección, procesamiento, análisis y divulgación de las estadísticas oficiales. Para tal fin se crea el Instituto Nacional de Estadística.
22	Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente Dto. 68-86	1986	Vinicio Cerezo	Nace al considerarse que la protección y mejoramiento del medio ambiente y los recursos naturales y culturales son fundamentales para el logro de un desarrollo social y económico del país y como respuesta a la situación de los recursos naturales y el medio ambiente en general en Guatemala, ya que la misma ha alcanzado niveles críticos de deterioro que inciden directamente en la calidad de vida de los habitantes y ecosistemas del país. Se crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente
23	Ley de Áreas Protegidas Dto. 04-89 y su reglamento Acuerdo Gubernativo 759-90	1989	Vinicio Cerezo	Esta ley nace con el objetivo de regular la conservación, restauración y manejo de la fauna y flora del patrimonio natural que han devenido en franco deterioro.
24	Ley del Organismo Judicial	1989	Vinicio Cerezo	Regula la aplicación, interpretación e integración del

	Dto. 2-89			ordenamiento jurídico guatemalteco; establece las normas de derecho internacional privado; aplicación de las leyes en el tiempo; documentos provenientes del extranjero; plazos; funciones del organismo judicial; función administrativa; función jurisdiccional; jurisdicción en general; Corte Suprema de Justicia; Corte de Apelaciones y Tribunales Colegiados; Juzgados de Primera Instancia; Juzgados Menores; Secretarios de los tribunales; disposiciones comunes a todos los procesos; jurisdicción y competencia; impedimentos, excusas, y recusaciones; incidentes; resoluciones en general; las sentencias y su ejecución; actuaciones judiciales; relaciones entre los tribunales; certificaciones; apremios y multas; mandatarios judiciales y abogados.
25	Ley que declara Área Protegida la Sierra de las Minas Dto. 49-90	1990	Vinicio Cerezo	Declara Área Protegida la Sierra de las Minas, ubicada en los departamentos de Baja Verapaz, Alta Verapaz, El Progreso, Izabal y Zacapa; con una superficie aproximada de 236,300 hectáreas. El Área Protegida Sierra de las Minas tendrá la categoría de manejo de Reserva de la Biosfera y se zonificará en la siguiente forma: Zonas Núcleo, Zonas de Uso Múltiple o Sostenible, Zonas de Recuperación y Zonas de Amortiguamiento
26	Reglamento para la Organización y Funcionamiento de la Administración de la Reserva de la Biosfera Sierra de las Minas Acuerdo Gubernativo 93-92	1992	Serrano Elías	Que mediante el Decreto 49-90, del Congreso de la República, se declara como área protegida la Sierra de las Minas, con categoría de manejo de Reserva de la Biosfera, es necesario emitir las disposiciones que regulen la organización y funcionamiento de la administración de la reserva de la Biosfera de la Sierra de las Minas.
27	Ley de Contrataciones del Estado Dto. 57-92 y su reglamento Acuerdo Gubernativo 1056-92	1992	Serrano Elías	Tiene por objeto regular la compra, venta y la contratación de bienes, suministros, obras y servicios que requieran los organismos del Estado, sus entidades

				descentralizadas y autónomas, unidades ejecutoras, las municipalidades y las empresas públicas estatales o municipales, se sujetan a la presente ley y su reglamento. Queda a salvo lo dispuesto en convenios y tratados internacionales de los cuales Guatemala sea parte. Las donaciones que a favor del Estado, sus dependencias, instituciones o municipalidades hagan personas, entidades, asociaciones u otros Estados o Gobiernos extranjeros, se registrarán únicamente por lo convenido entre las partes, pero si tales entidades o dependencias tienen que hacer alguna aportación, a excepción de las municipalidades, previamente oirán al Ministerio de Finanzas Públicas.
28	Ley Orgánica del Organismo Legislativo Dto. 63-94	1994	Álvaro Arzú	Se crea para que la normativa del Organismo Legislativo, esté actualizada con los principios del derecho generalmente aceptados, las prácticas de representación democrática y de que los asuntos del Organismo Legislativo, se administren con transparencia,
20	Ley de Arbitraje Dto. 67-95	1995	Álvaro Arzú	Esta ley nace por la necesidad de modernizar las normas relativas al arbitraje para descongestionar el sistema judicial y brindar una justicia pronta. Además de actualizar la legislación pertinente, a fin de hacerla concordar con los tratados y convenciones internacionales en materia de arbitraje que la República de Guatemala ha suscrito y ratificado
30	Ley de Vivienda y Asentamientos Humanos Dto. 120-96	1996	Álvaro Arzú	Se establece la presente ley para abordar la problemática habitacional, las carencias y el deterioro de los asentamientos humanos, es preciso establecer una indispensable interacción y complementariedad entre los actores, instituciones y procesos, así como definir la legislación que favorezca la gestión habitacional en el tiempo.



31	Ley Forestal Dto. 101-96	1996	Álvaro Arzú	Con la presente ley se declara de urgencia nacional y de interés social la reforestación y la conservación de los bosques, para lo cual se propiciará el desarrollo forestal y su manejo sostenible
32	Ley de lo Contencioso Administrativo Dto. 119-96	1996	Álvaro Arzú	Esta ley tiene por objeto estructurar un proceso que a la vez que garantice los derechos de los administrados, asegure la efectiva tutela administrativa y jurisdiccional de la juridicidad de todos los actos de la administración pública, asegurando el derecho de defensa del particular frente a la administración, desarrollando los principios constitucionales y reconociendo que el control de la juridicidad de los actos administrativos no debe estar subordinado a la satisfacción de los intereses particulares
33	Ley del Organismo Ejecutivo Dto. 114-97	1997	Álvaro Arzú	Desarrolla los preceptos constitucionales sobre la organización, atribuciones y funcionamiento del Organismo Ejecutivo. Así compete al Organismo Ejecutivo el ejercicio de la función administrativa y la formulación y ejecución de las políticas de gobierno con las cuales deben coordinarse las entidades que forman parte de la administración descentralizada, para alcanzar el fin supremo del Estado que es el bien común y las funciones del Organismo Ejecutivo han de ejercitarse en orden a su consecución y con arreglo a los principios de solidaridad, subsidiariedad, transparencia, probidad, eficacia, eficiencia, descentralización y participación ciudadana.
34	Traspaso del Instituto Geográfico Nacional, Ingeniero Alfredo Obiols Gómez Acuerdo Gubernativo 861-97	1997	Álvaro Arzú	Se transfiere el Instituto Geográfico Nacional, como dependencia del Ministerio de Comunicaciones, Transporte, Obras, Públicas y Vivienda la propiedad de los mapas y del material cartográfico, histórico y actual, con excepción de los mapas militares.
35	Ley de Inmovilización Voluntaria de Bienes	1997	Álvaro Arzú	Establece que los propietarios de bienes inscritos en los

	Registrados Dto. 62-97			Registros de la Propiedad, tienen el derecho de limitar voluntariamente su enajenación o gravamen, por un plazo máximo de tres años. El plazo de inmovilización solicitado o el legal podrá ser prorrogado, mediante solicitud que contenga las características establecidas en esta Ley, por uno o más períodos iguales. Si los propietarios desean pueden solicitar su cancelación, si permanece vigente la anotación. La inmovilización voluntaria de bienes a que se refiere la presente ley, no impide que se efectúen inscripciones, anotaciones o cancelaciones de cualquier naturaleza, originadas de orden judicial, ni afectan operaciones ya inscritas
36	Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala Dto. 126-97	1997	Álvaro Arzú	Establece las reservas territoriales de dominio del Estado, sobre las áreas terrestres a lo largo de los océanos, en las orillas de los lagos, en las riberas de los ríos navegables y de las fuentes y manantiales donde nazcan las aguas que surtan a las poblaciones, lo cual requiere de una ley específica que regule el uso de las mismas. En este cuerpo legal se da vida a la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado. OCRET
37	Ley que Declara Área Protegida la Reserva de la Biosfera Ixil, Visis Cabá, ubicada en el Departamento de El Quiché Dto. 40-97	1997	Álvaro Arzú	Establece zonificación y delimitación del área protegida de la Reserva de la Biósfera Ixil, Visis-Cabá. Para garantizar la conservación de la reserva, se aplicarán medidas que prevengan el funcionamiento de industrias o actividades, potencialmente contaminantes. Se aplicarán medidas que prevengan el funcionamiento de industrias o actividades potencialmente contaminantes, así como las obras que puedan provocar una sensible alteración de las condiciones ecológicas locales.
38	Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra Acuerdo Gubernativo 307-97	1997	Álvaro Arzú	Que es necesario buscar la unidad en los esfuerzos nacionales que se hagan en materia de proyectos e iniciativas, vinculadas al establecimiento de un marco jurídico relacionado con la tenencia de la tierra, dentro del

				contexto de los Acuerdos de Paz, a efecto de que los mismos formen parte integral de una estrategia gubernamental, por lo que se hace necesario la creación, de una unidad dentro del Organismo Ejecutivo que coordine y dé seguimiento a estas acciones
39	Ley que Declara Área Protegida de Reserva de Uso Múltiple a la Cuenca del Lago de Atitlán Dto. 64-97	1997	Álvaro Arzú	Se declara área protegida de Reserva de Uso Múltiple la Cuenca del Lago de Atitlán, ubicada al sureste en el Altiplano de Guatemala, abarcando la mayor parte del departamento de Sololá, y pequeñas áreas de los departamentos de Totonicapán y Quiché hacia el norte y Suchitepéquez hacia el sur, con una extensión aproximada de seiscientos veinticinco kilómetros cuadrados (625 kms.2), de los cuales el Lago abarca ciento treinta kilómetros cuadrados (130kms2).
40	Ley del Fondo de Tierras Dto. 24-99	1999	Álvaro Arzú	Crea el Fondo de Tierras, como una entidad descentralizada del Estado, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional. El Fondo de Tierras es una institución de naturaleza pública, participativa y de servicio, instituida para facilitar el acceso a la tierra y generar condiciones para el desarrollo rural integral y sostenible a través de proyectos productivos, agropecuarios, forestales e hidrobiológicos.
41	Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras FONTIERRAS Acuerdo Gubernativo 199-2000	2000	Alfonso Portillo	Establece las normas reglamentarias de la ley del Fondo de Tierras, crea los procedimientos previstos en esa ley y rige la formación y funcionamiento de FONTIERRAS.
42	Ley de Desarrollo Social Dto. 42-2001	2001	Alfonso Portillo	La presente Ley tiene por objeto la creación de un marco jurídico que permita implementar los procedimientos legales y de políticas públicas para llevar a cabo la promoción, planificación, coordinación, ejecución, seguimiento y evaluación de las acciones gubernativas y del Estado, encaminadas al desarrollo de la persona

				humana en los aspectos social, familiar, humano y su entorno con énfasis en los grupos de especial atención.
43	Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras entregadas por el Estado Acuerdo Gubernativo 386-2001	2001	Alfonso Portillo	Nace para dar cumplimiento a los objetivos del FONTIERRAS en el proceso de regularización de los expedientes relacionados con la adjudicación de tierras del Estado con base en lo preceptuado en los Decretos números 1551, 60-70 y 38-71 y sus reformas, todos del Congreso de la República, a fin de dar cumplimiento de los referidos Decretos.
44	Reglamento de Beneficiarios y Beneficiarias de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras Punto Resolutivo 32-2000	2002	Alfonso Portillo	Tiene el objetivo de normar los requisitos y procedimientos de revisión y evaluación que deben cumplirse para que los campesinos y campesinas puedan ser beneficiarios(as) del Fondo de Tierras de acuerdo a los criterios de elegibilidad establecidos en artículo 21 de su ley constitutiva.
45	Creación de la Secretaría de Asuntos Agrarios Acuerdo Gubernativo 136-2002	2002	Alfonso Portillo	Por este Acuerdo se crea la Secretaria de Asuntos Agrarios y se la definió como el órgano responsable de la dirección y coordinación de las actividades que se requieren para el cumplimiento de los compromisos del organismo Ejecutivo en el tema agrario, contenidos en los Acuerdos de Paz, en las políticas de gobierno y en la Constitución Política de la República. A ella se le adscribió inicialmente la UTJ-PROTIERRA y CONTIERRA/.
46	Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República Acuerdo Gubernativo Numero 181-2002	2002	Alfonso Portillo	Define a la Secretaria de Asuntos Agrarios como el órgano responsable de la dirección y coordinación de las actividades que se requieren para el cumplimiento de los compromisos del Organismo Ejecutivo en el tema agrario y el desarrollo rural del país, contenidos en los Acuerdos de Paz, en las políticas de gobierno y en la Constitución

				Política de la República.
47	Código Municipal Dto. 12-2002	2002	Alfonso Portillo	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 municipio en cuanto a las materias que estas regulen.
48	Ley General de Pesca y Acuicultura Dto. 80-2002	2002	Alfonso Portillo	Emite la Ley General de Pesca y Acuicultura con el objeto de regular la pesca y acuicultura, normar las actividades pesqueras y acuícolas a efecto de armonizarlas con los adelantos de la ciencia, ajustándolas con métodos y procedimientos adecuados para el uso y aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos en aguas de dominio público.
49	Reglamento de la Ley Reguladora de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado de Guatemala Acuerdo Gubernativo 432-2002	2002	Alfonso Portillo	Establece las disposiciones orgánicas de la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado, y de los procedimientos para el ejercicio de los derechos que sobre áreas de reserva establece la Ley
50	Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural Dto. 11-2002	2002	Alfonso Portillo	Establece que el sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Regula: Principios, Integración y funciones, Funciones del Órgano de coordinación, toma de decisiones, financiamiento de los Consejos de Desarrollo, Consejos asesores indígenas, comisiones de trabajo, Unidad técnica de los Consejos Regionales, consultas a los pueblos indígenas, apoyo administrativo y técnico a los Consejos Nacional, Regionales y Departamentales de Desarrollo, educación,

				fondos sociales, cooperación obligada, planes operativos anuales, convocatoria para la integración del sistema de Consejos de Desarrollo.
51	Ley General de Descentralización Dto. 14-2002	2002	Alfonso Portillo	Emite la Ley General de Pesca y Acuicultura con el objeto de regular la pesca y acuicultura, normar las actividades pesqueras y acuícolas a efecto de armonizarlas con los adelantos de la ciencia, ajustándolas con métodos y procedimientos adecuados para el uso y aprovechamiento racional de los recursos hidrobiológicos en aguas de dominio público
52	Reglamento de la Ley de adjudicación de bienes propiedad del Estado, del Gobierno o la Nación a familias en situación de pobreza y extrema pobreza Acuerdo Gubernativo 367-2003	2003	Alfonso Portillo	Se crean y regulan los procedimientos de adjudicación de bienes inmuebles propiedad del Estado, el Gobierno o la Nación, a favor de familias en situación de pobreza y extrema pobreza, d levantamiento de censos poblacionales en las fincas en donde se realice dicho proceso, así como la realización del inventario del patrimonio inmobiliario del Estado, todos competencia de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas. Patrimonio inmobiliario del Estado, todos competencia de la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas
53	Reformas al Ac.Gb.Número 386-2001 Reglamento de Regularización de la Tenencia de las Tierras entregadas por el Estado Acuerdo Gubernativo 684-2003	2003	Alfonso Portillo	Nace con el objetivo de dotar de agilidad al proceso de regularización de la tenencia de las tierra, en beneficio de los campesinos y campesinas, a fin de que el fondo de Tierras, cumpla con los plazos establecidos en su ley constitutiva.
54	Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo Acuerdo Gubernativo 02-2003	2003	Alfonso Portillo	Tiene por objeto normar la constitución y funcionamiento de las Organizaciones No Gubernamentales u ONG's. El Estado facilitará su inscripción y registros correspondientes y ejercerá su fiscalización de conformidad con la Constitución Política y leyes de la República.

55	Reglamento General de Crédito del Fondo de Tierras Punto Resolutivo 15-2003 B	2003	Alfonso Portillo	Establece las normas y procedimientos que regirán el otorgamiento de créditos para la compra y arrendamiento de bienes inmuebles, así como para el financiamiento de proyectos productivos agropecuarios, forestales e hidrobiológicos, y otro tipo de proyectos productivos que apruebe el Consejo Directivo del Fondo de Tierras.
56	Reglamento de Financiamiento para el Arrendamiento de Tierras con o sin opción de Compra y Casos Especiales Punto Resolutivo 15-2003 A	2003	Alfonso Portillo	Establece los requisitos y procedimientos para que los(as) beneficiarios(as) del Fondo de Tierras puedan tener acceso a financiamiento para el arrendamiento con o sin opción de compra, de bienes inmuebles propiedad de particulares.
57	Reforma al Artículo 3 del Acuerdo Gubernativo 136-2002 Acuerdo Gubernativo 150-2005	2005	Oscar Berger	Le otorga las siguientes competencias: a) Facilita la formulación e implementación de Políticas Agrarias. b) Gestionar el mejoramiento del ordenamiento jurídico e institucional agrario; c) Promover el establecimiento de las estrategias necesarias para atención a los conflictos de naturaleza agraria relativos a la tenencia, posesión o propiedad de la tierra; d) Suscribir convenios y contratos con cualquier persona jurídica nacional o extranjera con sujeción a la ley; e) Otras que el Presidente de la República expresamente le asigne.”
58	Adscripción de CONTIERRA a la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República Acuerdo Gubernativo 151-2005	2005	Oscar Berger	Adscribe nuevamente CONTIERRA a la SAA, además manda que se modifique su Reglamento Orgánico Interno.
59	Modificación al Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República	2005	Oscar Berger	

	<u>Acuerdo Gubernativo 304-2005</u>			
60	Reglamento de los Registros de la Propiedad <u>Acuerdo Gubernativo 30-2005</u>	2005	Oscar Berger	Regular la forma en que los Registros de la Propiedad desarrollarán las actividades y prestarán los servicios que, conforme a la ley, les corresponde; se organizan, funcionan y rigen por la Constitución Política de la República de Guatemala, el Código Civil, las disposiciones especiales de otras leyes, el presente reglamento y otros acuerdos.
61	Ley del Registro de Información Catastral Dto. 41-2005	2005	Oscar Berger	Tiene por 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 y sin limitación alguna, informes, copias, reproducciones y certificaciones de las actuaciones a costa del interesado.

Elaboración Propia: Carmen Gramajo Arroyo.