



**6° SEMINARIO
INTERNACIONAL DE
POLÍTICA SOCIAL**

**HACIA UNA POLÍTICA SOCIAL
PARA EL DESARROLLO RURAL**



Konrad
Adenauer
Stiftung



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

6o. SEMINARIO INTERNACIONAL DE
POLÍTICA SOCIAL

**Hacia una política social
para el desarrollo rural**

15 y 16 de noviembre de 2012

361.61
S471 Seminario Internacional de Política Social (6: 15-16 Noviembre 2012: Guatemala)
Hacia una política social para el desarrollo rural / Compiladora Ana Victoria Peláez; Braulio Serna Hidalgo ... [et al.]; Editora y diagramadora Ingrid L. Estrada C. - - Guatemala : URL : IDIES, 2013.
viii, 76 p., il.
ISBN: 978-9929-54-051-4

1. Pobreza – Guatemala
2. Guatemala – Condiciones rurales
3. Guatemala – Condiciones sociales
4. Guatemala – Política social
5. México – Política social
6. Desarrollo rural
7. Desarrollo social
8. Inversión pública

I Peláez, Ana Victoria, comp.
II Estrada C., Ingrid L., ed.
III Serna Hidalgo, Braulio, coaut.
IV Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones, Económicas y Sociales (IDIES), ed.

60. Seminario Internacional de Política Social:
Hacia una política social para el desarrollo rural
1a. edición, 2013

Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES-
de la Universidad Rafael Landívar

Fundación Konrad Adenauer

Reservados todos los derechos de conformidad con la ley. No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su traducción, ni su incorporación a un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio, sea este electrónico, mecánico, por fotocopia, por grabación u otros métodos, sin el permiso previo y escrito de los titulares del *copyright*.

D. R. © Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IDIES-
de la Universidad Rafael Landívar

Fundación Konrad Adenauer

Compilación: Ana Victoria Peláez

Edición
y diagramación: Ingrid L. Estrada C.

Impresión: Ediciones Papiro, S. A.
14a. avenida 8-75 zona 1
Tel.: (502) 2253-7250

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Rector

P. Rolando Enrique Alvarado López, S. J.

Vicerrectora Académica

Dra. Lucrecia Méndez de Penedo

Vicerrector de Investigación y Proyección

Dr. Carlos Rafael Cabarrús Pellecer, S. J.

Vicerrector de Integración Universitaria

Dr. Eduardo Valdés Barría, S. J.

Vicerrector Administrativo

Lic. Ariel Rivera Irías

Secretaria General

Lcda. Fabiola Padilla de Lorenzana

AUTORIDADES DEL PROYECTO

Representante de la Fundación Konrad Adenauer
Guatemala y Honduras

Annette Schwarzbauer

Director del Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales -IDIES-

Miguel von Hoegen

Presentación	vii
1. Nuevas propuestas para el acceso a la alimentación y el aumento del ingreso de los pobres	1
Braulio Serna Hidalgo	
2. El escenario rural en Guatemala: lo económico social	25
Wilson Romero	
3. El escenario rural en Guatemala: lo ambiental	31
Juventino Gálvez	
4. Dinámicas político-institucionales en el área rural.....	43
Byron S. Morales Dardón	
5. La inversión pública por municipio.....	57
Samuel Zapil / Guillermo Díaz	
6. La experiencia mexicana de política social para el desarrollo rural	63
Antonio Yúñez Naude	
7. Síntesis del Seminario: hacia una política social para el desarrollo rural.....	73
Ana Victoria Peláez	

Presentación

Desde 2007, el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad Rafael Landívar (IDIES/ URL), en colaboración con la Fundación Konrad Adenauer (KAS), ha organizado una serie de seminarios anuales sobre Política Social, encaminados a enriquecer el diálogo para la construcción de una agenda social en Guatemala.

En dichos encuentros han participado académicos, funcionarios de gobierno y de organismos internacionales, miembros de ONG y activistas, con quienes se ha debatido acerca de las prioridades en materia de política social, la pertinencia y viabilidad de las políticas propuestas e implementadas, la gestión y estrategia de la política social y su financiamiento. Desde el primer seminario, en el que se planteó la necesidad de construir una agenda social para el país, los encuentros anuales se han orientado a temas específicos de política social; el 6º seminario, realizado el 15 y 16 de noviembre de 2012, se enfocó en la problemática del desarrollo rural de Guatemala.

En el ámbito de la planificación del desarrollo, llaman la atención las desigualdades, que se acentúan en el área rural de los países de la región: en el caso de Guatemala, aun cuando el total de población considerada rural se asemeja a la cantidad de población urbana (7,540,106 y 7,096,381, respectivamente), el área rural concentra a la mayoría de la población indígena: el índice de etnicidad es mayor en esta (0.51) que en el área urbana (0.28) (INE, 2011); y persisten desigualdades que muestran las desventajas que caracterizan a dicha área, tales como las siguientes:

- Pobreza rural: 71.35%; pobreza urbana: 34.97% (INE, 2011).
- Índice de escolaridad¹: en el área rural, 0.59 y en el área urbana, 0.78 (INE, 2011).
- Distribución de la PEA: en el área rural, 61.1%; en el área urbana, 65.3% (INE, 2011).
- PEA desocupada: en el área rural, 4.34%; en el área urbana, 3.42% (INE, 2011).
- Índice de desarrollo²: en el área rural, 0.47; en el área urbana, 0.64 (INE, 2011).

¹ Promedio ponderado de la Tasa Bruta de Alfabetismo y de la Tasa Bruta de Matriculación.

² Promedio simple entre indicadores de Educación, Condiciones de Vida, Trabajo, No Pobreza y Salud.

En la historia reciente de Guatemala, se ha mantenido estabilidad macroeconómica, lo cual se observa en bajos niveles de inflación y escasa fluctuación en la paridad del quetzal con respecto al dólar estadounidense –incluso se ha observado una revaluación–; adicionalmente, ha habido un incremento constante en las exportaciones. Sin embargo, dichos logros han coexistido con disparidades urbano rurales y, en los últimos años, con un incremento de la pobreza –del cincuenta y uno por ciento (51%) en 2006 al cincuenta y cuatro por ciento (54%) en 2011–, situación que el Estado no ha enfrentado adecuadamente, persistiendo altas tasas de desnutrición infantil, deficiente calidad y cobertura en educación y salud, y carencias de infraestructura vial y generación de electricidad para viabilizar la producción; al problema de la pobreza creciente y los otros listados, debe agregarse el de las profundas desigualdades entre los sectores de la población.

El área rural es fuente de riqueza para el país y, paradójicamente, concentra la pobreza y las desigualdades, situación que limita el crecimiento, tomando en cuenta que si el área rural no alcanza un desarrollo pleno, no es posible el desarrollo del país.

Uno de los principios de la Economía Social de Mercado (ESM) es la subsidiariedad, que consiste en dejar que tanto la persona como los grupos comunitarios o privados resuelvan por sí mismos sus problemas; de no ser suficiente, estos debieran ser resueltos por medio de mecanismos comunitarios; y, en un nivel mayor de intervención, por las instituciones estatales. En el escenario actual, el área rural requiere de un análisis en sus diversas complejidades, de tal manera que se logre identificar los principios de la ESM pertinentes a las políticas de desarrollo rural.

Las dinámicas actuales generan nuevas coyunturas para enfrentar las desigualdades rurales y urbanas, tales como la focalización de programas orientados a la provisión de servicios básicos, el fortalecimiento de capacidades para la generación de ingresos y las transferencias monetarias condicionadas. Es decir, se asiste a una nueva institucionalidad en materia de desarrollo rural, que requiere la articulación de programas tanto a nivel del gobierno central como de los gobiernos locales.

Es por ello que, con el objetivo de identificar elementos clave de políticas sociales que tomen en cuenta las características y necesidades específicas, así como también las oportunidades, del área rural guatemalteca, en el 6º Seminario de Política Social se presentaron y discutieron elementos importantes para analizar la realidad rural de Guatemala e identificar tanto la pertinencia como la eficacia de una política social que logre disminuir las desigualdades del área rural y contribuya al desarrollo pleno para el país.

Annette Schwarzbauer
Representante KAS para
Guatemala y Honduras

Miguel von Hoegen
Director IDIES-URL

Nuevas propuestas para el acceso a la alimentación y el aumento del ingreso de los pobres

Braulio Serna Hidalgo*

One of the most compelling investments is to get nutrients to the world's undernourished. The benefits from doing so – in terms of increased health, schooling, and productivity – are tremendous. (Vernon Smith – Premio Nobel de Economía 2002 y miembro del Consenso de Copenhague 2012–)

Agradezco el apoyo y los valiosos comentarios de mi esposa, María Auxiliadora Molina.

Resumen

Existen varios enfoques y propuestas para el desarrollo rural, pero los desafíos se han mantenido y, en varios casos, se han intensificado y hay nuevos retos. Ante el desafío dramático del hambre rural, la nutrición y la mayor productividad de los pobres en su producción de alimentos, pareciera ser el núcleo y propósito del desarrollo rural actual. El mayor acceso a recursos, por parte de la mujer rural, es clave para su logro. El costo de mejorar la nutrición, erradicar el hambre, y elevar la producción y el acceso de los alimentos por los pobres es bajo. Su relación beneficio-costos es elevada.

Hablar de los problemas del desarrollo y de la pobreza a nivel macro puede ser abrumador y paralizante, porque los desafíos son de gran envergadura. Por esto, es adecuado pensar en términos de problemas concretos, particulares de los pobres, que puedan tener respuestas específicas. La mejor solución, menos costosa y con mayores repercusiones para el complejo problema de los pobres es ayudarlos a incrementar su ingreso.

Las evaluaciones de impacto y de operación son valiosas para medir los efectos del uso de recursos monetarios en actividades de reducción de la pobreza y de incremento de la productividad y producción de alimentos. Se trata de definir impactos cuantificables, y lograrlos. También, los programas deben ser escalables para alcanzar a un gran número de personas pobres.

* Economista. Laboró por 27 años en Naciones Unidas. Fue Jefe de la Unidad de Desarrollo Agrícola y Rural de CEPAL/MÉXICO y Coordinador del Grupo Interagencial de Desarrollo Rural de México (Banco Mundial, FAO, IICA y CEPAL). Entre las actividades que ha liderado, dirigió y participó en la elaboración de los 7 Reportes acerca de los Efectos del Cambio Climático sobre la Agricultura en cada uno de los países centroamericanos y el Informe Regional, publicados por CEPAL.

Introducción

Este trabajo es una revisión “intencionada” de varios análisis y propuestas, regionales e internacionales, sobre el desarrollo rural de la década de los años 2000, teniendo presente la realidad del medio rural de Guatemala.

Existe una gran cantidad de valiosos análisis, estudios y propuestas sobre el desarrollo rural de Guatemala, acordes con la importancia de la agricultura y del medio rural. Este trabajo tiene, como propósito, presentar algunas ideas para el diálogo en el 6o. Seminario Internacional de Política Social: Hacia una Política Social para el Desarrollo Rural.

A lo largo del estudio, se comenta y prioriza el tema de la producción de alimentos por parte de los pobres y de la conveniencia de un esfuerzo elevado en nutrición. Frente a los niveles de pobreza, y a la gran capacidad de la población rural pobre para enfrentar desafíos, mostrada a lo largo de la historia, este análisis considera útil un enfoque micro de aumento de los ingresos de los hogares rurales pobres, el cual se desarrolla en el capítulo 3.

El estudio está estructurado de la siguiente manera:

En el capítulo 1 se resumen someramente algunos enfoques y propuestas acerca del desarrollo rural, a saber: el Enfoque Territorial del Desarrollo, del IICA; el Futuro de la Comida y de la Agricultura, de la Oficina para la Ciencia del Reino Unido; y la Nueva Visión para la Agricultura, del Foro Económico Mundial.

En el capítulo 2 se comenta sobre las principales tendencias y los desafíos actuales del medio rural de Guatemala. A partir de reiterar la importancia social, económica y ambiental del medio rural, a veces olvidada, se revisa el crecimiento agropecuario de los últimos años, los logros en competitividad y los desafíos pendientes (la incorporación de la mujer rural, la superación de la pobreza y la adaptación al cambio climático).

En el capítulo 3 se concentra la atención en dos de las principales prioridades: alimentación y nutrición, e incremento del ingreso de la población pobre rural. También, se muestran los elevados beneficios de las políticas de alimentación y nutrición sobre el capital humano. Asimismo, se comenta un nuevo enfoque para elevar el ingreso de los pobres, basado en experiencias con pobres rurales en diversos países, y propuesto por P. Polak, y E. Dufo y A. Banejere.

Y concluye con unas reflexiones finales.

1. Enfoques del desarrollo rural¹

La escasa inversión de los pobres en los aspectos de educación y salud de sus hijos constituye un poderoso mecanismo gracias al cual se reproduce la desigualdad. (A. de Janvry, 2004)

1.1 IICA: El enfoque territorial del desarrollo rural

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) publicó en 2003 su contribución del enfoque territorial, como marco conceptual y operativo para enfrentar

los problemas de la agricultura y del desarrollo rural en el continente. En su diagnóstico amplio, destaca: la heterogeneidad espacial y socioeconómica del sector rural; la diversidad institucional y política de las situaciones locales; la diversidad de oportunidades y de potencialidades que muestra la población rural; la singularidad ecológica de cada unidad territorial; y los enlaces entre estas unidades y el resto de la economía.

El enfoque territorial del IICA señala, entre otros, la importancia de las políticas de ordenamiento territorial, autonomía y autogestión, como complemento a las políticas de descentralización; propone la superación del modelo de participación y compensación, y fomenta los conceptos de cooperación, cogestión e inclusión económica y social; potencia la visión de manejo de recursos naturales basada en la protección ambiental y la producción limpia, al favorecer una concepción que reconoce la reciprocidad de las dimensiones ambiental, económica, social y político institucional.

Asimismo, reconoce la necesidad de articular las dimensiones urbana y rural de manera orgánica; reconoce la importancia de los eslabonamientos de las cadenas de valor, articuladas al territorio en una economía intrínsecamente multisectorial, donde prima el deseo de alcanzar objetivos múltiples y de articular procesos productivos a través de conceptos como *clusters* (cadenas agroalimentarias basadas en territorio y denominación de origen); complementa el enfoque “de arriba hacia abajo” con esquemas de cooperación “de abajo hacia arriba”, los cuales consideran las demandas de los pobladores y de los agentes de cada territorio (por ej., estrategias diferenciadas).

El enfoque del IICA pone características numerosas y complejas para el desarrollo rural. Quizá esta complejidad, que no se compadece de los limitados recursos –humanos, financieros– de apoyo al medio rural con que cuentan los países, obstaculizó la implementación de este enfoque.

Más aún, el enfoque territorial propuesto por el IICA está orientado por una visión integradora y holística en la que destacan, como elementos fundamentales: la multidimensionalidad, la intertemporalidad y la intergeneracionalidad, y la multisectorialidad. El enfoque propuesto es, además, ambicioso al perseguir dos propósitos: a) la cohesión social de los países; y b) la cohesión territorial de las regiones y naciones.

Al analizar este enfoque y las experiencias surgidas de él, De Janvry y Sadoulet afirman que se han dado múltiples intentos dispersos de enfoques territoriales de desarrollo rural. Derivadas de estas experiencias, mencionan algunas restricciones a considerar para impedir la repetición de errores costosos:

- Falta de capacidad gerencial suficiente al nivel local.
- Falta de capacidad financiera y sostenibilidad al nivel local, que vayan más allá del flujo de las transferencias.
- Excesiva descentralización que ha dado lugar a la atomización y a la pérdida de las economías de escala en los proyectos económicos.
- Profundas desigualdades en el plano local que permiten que las élites locales se queden con los beneficios.
- Falta de organizaciones de productores. El desarrollo territorial no les produce beneficios sostenidos a los pobres si ellos carecen de poder de negociación.

¹ En ningún momento se pretende ser exhaustivo en la presentación de estos enfoques.

- Necesidad de sostener las actividades más allá del período político local; y necesidad de un enfoque de gran empuje (*big push*). Es preciso que las inversiones territoriales alcancen una escala lo suficientemente amplia para generar los efectos que desaten el crecimiento endógeno local. Conviene considerar que, en términos generales, el proyecto LEADER de la Unión Europea no ha podido lograr estos efectos de escala debido a iniciativas territoriales de pequeña escala excesivamente dispersas.

A. de Janvry y E. Sadoulet (2004) sostienen que es preciso que la implementación se organice como un proceso de aprendizaje firmemente apoyado en mecanismos de evaluación para la rendición de cuentas y para el conocimiento sobre las experiencias que se encuentran en marcha.

1.2 Previsión. El Futuro de la Comida y de la Agricultura: Desafíos y Elecciones para la Sostenibilidad Global⁵

Ending hunger is one of the greatest challenges to be considered. There are an estimated 925 million people who suffer from hunger and perhaps an additional billion who, while having access to sufficient macronutrients, suffer from the 'hidden hunger' of not having enough vitamins and minerals. (The Government Office For Science, Foresight (2011). The Future of Food and Farming: Challenges and Choices for Global Sustainability)

La Oficina Gubernamental para la Ciencia del Reino Unido elaboró este reporte que involucró a varios cientos de expertos alrededor del mundo y la revisión de cien documentos de evidencias comisionados por la Oficina. El reporte concluye que "el sistema alimentario mundial experimentará una confluencia de presiones sin precedentes durante los próximos cuarenta años. Por el lado de la demanda, el tamaño de la población mundial aumentará de casi siete billones de personas en la actualidad a ocho billones en el año 2030, y probablemente a más de nueve millones en el año 2050; se cree que muchas personas serán más ricas, creando una demanda de alimentos más variada y de alta calidad que requerirá de recursos adicionales para producir. Por el lado de la producción, la competencia por tierra, agua y energía se intensificará, mientras que los efectos del cambio climático serán cada vez más visibles. La necesidad de reducir la emisión de gases con efecto invernadero y adaptarse al clima cambiante se volverán imperativos. La globalización continuará exponiendo el sistema alimentario a novedosas presiones económicas y políticas.

Los principales desafíos identificados por el análisis fueron: a. balancear la futura demanda y oferta sostenible de alimentos; b. pensar y actuar sobre la amenaza que representa la futura volatilidad en el sistema alimentario; c. eliminar el hambre; d. enfrentar los desafíos de un mundo con bajas emisiones; e. mantener la biodiversidad y los servicios ambientales mientras se alimenta a la población global. Entre las prioridades de mayor importancia, recomendadas por el estudio para la acción de los tomadores de decisiones, están:

- invertir en nuevo conocimiento;
- hacer que la producción de alimentos sustentable sea parte central del desarrollo;
- trabajar con el supuesto de que hay poca tierra nueva para la agricultura;

- promover una intensificación sustentable de cultivos;
- reducir el desperdicio en países de altos y bajos ingresos;
- desarrollar mediciones para evaluar el progreso;
- anticipar las restricciones en la disponibilidad del agua para producir alimentos;
- empoderar a los ciudadanos y a las ciudadanas.

De acuerdo con De Janvry y Sadoulet (2004), "el reporte lleva una dura advertencia a los actuales y futuros tomadores de decisiones acerca de las consecuencias de la inacción: la producción de alimentos y el sistema alimentario deben tomar una mucho mayor prioridad en las agendas políticas a través del mundo. Para enfrentar los desafíos sin precedentes que tendrá el sistema alimentario, necesita cambiar más radicalmente durante las próximas décadas que lo que ha cambiado a lo largo de cualquier momento del pasado, incluyendo la revolución Industrial y la revolución Verde".

1.3 La Nueva Visión para la Agricultura del Foro Económico Mundial

Construyendo sociedades para la transformación agrícola por medio de modelos de colaboración, que incorporen a todo el espectro de stakeholders. Una nueva forma de hacer negocios.

La importancia del tema alimentario, la nutrición y la pobreza se ha puesto de manifiesto en los trabajos del Foro. Su propuesta, la Nueva Visión para la Agricultura, parte de reconocer que el sistema alimentario mundial es una gran oportunidad para el desarrollo económico en los actuales tiempos de crisis.

En las décadas siguientes, el aumento de la población demandará una gran cantidad, variedad y valor nutritivo de alimentos. Esto requerirá un incremento del 70% en la producción actual de alimentos, presionando la base de los recursos naturales y las finanzas públicas para elevar las inversiones en la agricultura -50%- en países en desarrollo, en tiempos de crisis y de austeridad.

Para enfrentar estos desafíos, la Nueva Visión para la Agricultura apalancará los recursos disponibles para lograr las metas siguientes: entregar crecimiento económico y oportunidades; mejorar la seguridad alimentaria y la nutrición, de una manera ecológicamente sustentable, mediante un sector agropecuario renovado. La necesidad de este enfoque es ampliamente reconocida; el imperativo es ahora implementarla. Esto es desafiante, pero factible. La Nueva Visión para la Agricultura tiene el potencial de revigorizar el medio rural, proveer medios de vida sostenibles a millones de campesinos y ser una fuente de crecimiento para muchos países.

El progreso de las metas será logrado por medio de avances significativos en la productividad de los pequeños agricultores, y de mejoras sostenidas de la productividad en las empresas agrícolas: aumento del valor agregado de los pequeños agricultores; reducción de las emisiones por prácticas de suelo, ganadería y deforestación para agricultura; eficiencia incrementada en el uso del suelo y del agua; y reducción del desperdicio a través de las cadenas de valor.

Darle seguimiento al progreso global al logro de las metas, usando indicadores medibles, será esencial para asegurar que se va en el camino correcto. Para las metas, se usarán los indicadores siguientes: el ingreso rural por habitante; la producción global de alimentos e indicadores de malnutrición; las emisiones de gases con efecto invernadero y el uso de agua por tonelada de producción agrícola.

Implementar esta transformación de la agricultura requiere elevar las habilidades y las inversiones en el sistema alimentario y los seis elementos siguientes:

- el liderazgo y la alineación de los *stakeholders* alrededor de las metas compartidas, de los compromisos conjuntos y de los arreglos de trabajo;
- una clara estrategia y prioridades para implementar la transformación basada en las ventajas comparativas del país;
- la identificación de oportunidades de inversiones a lo largo de las cadenas, de empresarios, inversionistas e innovadores que puedan participar, y de un enfoque para arrancar las inversiones;
- el hacer posible infraestructura física y suave –políticas, regulaciones y capacidad institucional y humana–;
- los mecanismos para mitigar el riesgo para asegurar inversiones sostenidas en las pequeñas explotaciones y las empresas comerciales;
- los mecanismos robustos e instituciones para la implementación de las actividades y la sostenibilidad.

2. Cuatro principales tendencias y desafíos del medio rural de Guatemala

Guatemala rural: algunos datos básicos 2010 (%)

Relevancia del medio rural:

PIB agropecuario / PIB total = 13

PIB agroalimentario / PIB total = 21 (el más importante sector)

PIB agroindustria / PIB manufacturero = 42

Exportaciones AAL² / exportaciones totales 39 (importante proveedor de divisas)

Remesas totales, US\$4,127 millones (alta proporción al medio rural)

De los 3.8 millones de personas que reciben remesas, el 66% son del área rural.

PEA ocupada rural / PEA total = 48 (gran generador de empleo)

PEA ocupada agropecuaria / PEA rural = 56 (agricultura empleador valioso)

2 AAL = Exportaciones agroalimentarias

Restricciones y desafíos. (Porcentaje de la población rural)

En pobreza, 70%. El 72% de los pobres en área rural

En pobreza extrema, 24.4%

Pobreza de la población maya, **75.7%**

Analfabetismo rural, 38%

Escolaridad rural, 4.5 años

Desnutrición crónica infantil³, 52%

No poseen, o poseen menos de una manzana de terreno, 65%

El agro guatemalteco sigue produciendo la mayor parte de los alimentos para su población, aunque el 40% de la población rural no accede a los alimentos necesarios. El sector puede producir alimentos para todos –y para exportar– si se invierte en él, en la producción que realizan los pobres rurales.

El medio rural es un importante proveedor de servicios ambientales para Guatemala y el mundo: los bosques y las actividades agrícolas realizan una labor valiosa de captura de carbono y tienen un potencial importante para expandir esta función. El sistema natural es el proveedor principal tanto de agua como de energía hidroeléctrica.

Asimismo, el medio rural y su riqueza arqueológica son de las principales atracciones para los turistas que visitan Guatemala: en promedio, entre los años 2007 y 2009, ingresaron 1,200 millones de dólares anuales.

A continuación, comentamos sobre las principales tendencias y desafíos.

2.1 Aumento sostenido de la competitividad y el desafío para elevar la productividad rural

La competitividad de los productos agroalimentarios de Guatemala ha aumentado sustancialmente⁴. Entre 1995 y 2000, apenas el 11% de los productos agroalimentarios principales ganaba participación en mercados dinámicos externos. Posteriormente, esta proporción subió a casi el 40%, siendo el azúcar, las verduras, el caucho, la piña y el aguacate parte de los productos que ganaban participación.

Asimismo, los productos guatemaltecos que perdían participación en mercados internacionales dinámicos representaban el 44% en el segundo lustro de los noventa; en los años 2000, estos se habían reducido al 17%. Debido a lo anterior, las exportaciones de bienes agroalimentarios han tenido un fuerte crecimiento: 15% anual entre los años 2004 y 2009⁵.

Ello nos indica que, pese a la descapitalización, el agro logra avances significativos en competitividad, dado el impulso empresarial y la mano de obra guatemalteca. Muestra

3 La tasa de desnutrición crónica infantil según el Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá.

4 Estimaciones de la Unidad Agrícola de la CEPAL/ México, con base en el programa MAGIC.

5 Este es un buen desempeño, más aun si se considera que, respecto al Índice de Competitividad Global, Guatemala se ubicó en la posición 83 de un total de 144 países.

también que una política decidida a fortalecer al medio rural y al agro –sobre todo, a las actividades productivas de los agricultores pobres– elevaría el aporte de por sí importante del sector, mejoraría los ingresos rurales, reduciría la pobreza y estimularía el desarrollo de otros sectores de la economía.

El impulso de la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) ha sido valioso en estos logros. Los productores pequeños de frutas y hortalizas han jugado un papel importante, que podría ser replicado en otras áreas con productores pobres. Estas y otras valiosas experiencias, como las que realiza la Asociación Gremial del Empresariado Rural (AGER) con este tipo de productores, también se podrían escalar.

En cuanto a la productividad agrícola de varios cultivos, es un desafío considerable. Guatemala tiene destacados niveles de productividad, por arriba de los promedios mundiales, en bienes de exportación como la caña y el banano; sin embargo, la producción de cardamomo, piña y melón ha tendido a disminuir en los últimos cinco años. En cuanto a los rendimientos por hectárea de los granos básicos durante los últimos quince años, no crecieron o lo hicieron levemente, lo que representa un desafío importante para la alimentación.

Así, aunque hay logros en la competitividad externa, cierto crecimiento agrícola desigual y potencialidad para elevar la productividad de los cultivos, no se pueden dar por concluidas las tareas del desarrollo agrícola y se requieren inversiones.

2.2 Tendencia 2: pobreza, inadecuado acceso a la alimentación y baja inversión en el capital humano

Se aprecian cambios favorables en la reducción de la pobreza rural y en varios indicadores sociales, en particular en el acceso al agua y al sistema educativo. La población rural, la población campesina, es un gran activo potencial de Guatemala; sin embargo, actualmente, es un débil capital humano por su situación precaria de acceso a los alimentos, su desnutrición crónica (que no varió entre los años 2000 y 2006 –50%–) y su reducida escolaridad promedio, los cuales limitan las posibilidades de innovación tecnológica y, por ende, de crecimiento de la productividad.

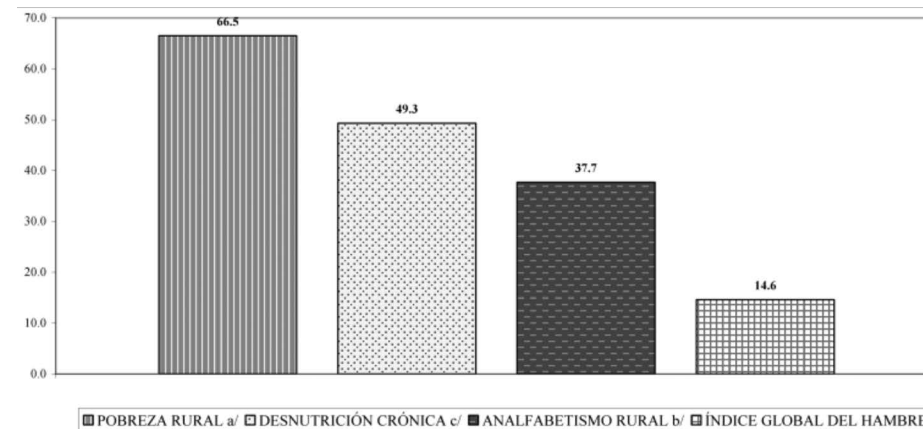
Se estima que las condiciones de pobreza y pobreza extrema afectaron, respectivamente, al 70% y al 24% de la población rural, la cual aumentó, en términos absolutos, a 6.6 millones en 2006 –de acuerdo con un estudio realizado durante el año 2006–, en particular en las regiones nororiente y norte. Pese a una leve mejoría, la población indígena sigue siendo mayoritariamente pobre (75%). El hecho de que el 65% de la población rural no posea tierra, o posea menos de una manzana de terreno, es una severa restricción para dejar de ser pobres. Los niveles de exclusión y desigualdad son muy elevados.

Los impactos derivados de eventos climáticos extremos –las sequías, las tormentas tropicales Stan y Agatha, la erupción del volcán Pacaya– han dañado la economía de los pobres rurales, con mayor intensidad en la década actual. También, las alzas de los precios internacionales de los alimentos han repercutido en la economía de los pobres rurales.

El aumento de los precios de los alimentos durante el año 2007 e inicios del año 2008 implicó que la pobreza y la pobreza extrema se elevaran 3.1% y 6.5%, respectivamente, en Guatemala. Otro estudio señala que el impacto de la inflación de los alimentos es mayor entre los extremadamente pobres, reflejando un incremento del 3.9%.

Gráfica 1. Guatemala: indicadores de pobreza rural, desnutrición, educación e Índice Global del Hambre (IGH)

(porcentajes)



Fuente: CEPAL, *Panorama Social*, 2009 e Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá. *Observatorio Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Boletín número 3, agosto-septiembre, 2008. IFPRI, *Worldwide and Welthungerhilfe, The Challenge of Hunger. 2008 Global Hunger Index*.

Las familias pobres implementan estrategias de respuesta que pueden tener graves consecuencias: por ejemplo, la eliminación o la reducción del consumo de alimentos de mayor valor nutricional –el pollo o la carne de res y cerdo, por ejemplo– y la reducción de la calidad de los alimentos pueden conllevar un deterioro de su estado nutricional.

En sentido favorable, las remesas de familiares que viven en el extranjero y su aumento, hasta el año 2008, aliviaron la pobreza de las familias rurales. Se estima que del total de hogares que reciben remesas, un 66% son rurales. Asimismo, en el año 2006, el 6% de los hogares en pobreza extrema y el 26% de los hogares en pobreza recibieron remesas.

La inseguridad alimentaria es un considerable desafío para la población rural. Aunque en la década de los 2000 ha habido una mejoría en cuanto a los indicadores de desnutrición y subnutrición, sus niveles son muy graves aún: la desnutrición crónica rural es del 51.8%; la indígena, 58.6%; la global indígena, 24.8%; y la subnutrición rural, 24.4%.

En el ámbito nacional, los niveles de la desnutrición global y crónica son del 19% y 43%, respectivamente. La subnutrición afectaba al 15% de la población en 2006. Tómese en consideración que, en el año 2010, el salario mínimo para el sector agricultor era de Q56.00 por día, menor al costo de la canasta básica alimentaria de ese entonces (Q66.50) para una familia de seis personas. Este salario no permitía cubrir las necesidades alimentarias, menos aún, las otras necesidades básicas. Por lo tanto, el costo diario de la canasta básica vital ascendió a Q121.40.

Los niveles elevados de desnutrición de la población rural implican costos significativos. Una estimación del costo de la desnutrición global en Guatemala, en el año 2004, se eleva a 3.1 miles de millones de dólares, equivalentes al 11% del PIB. Estos costos son, sobre todo, por menor productividad, debido a la mortalidad y a la menor escolaridad –ingreso tardío, repetición de años, deserción y bajo nivel educativo–.

2.3 Tendencia 3: brecha de género: participación de la mujer en el desarrollo rural

La situación de la mujer rural continúa siendo un desafío en lo que se refiere a su inserción laboral, su nivel de capital humano –nutrición, salud y educación– y su acceso a activos e ingresos.

En efecto, la participación de la mujer en la Población Económicamente Activa (PEA), que ha crecido durante esta década de manera muy dinámica, representa solamente el 30% del total. De las mujeres ocupadas en la agricultura, un 64% son trabajadoras familiares no remuneradas. El 43% de las mujeres que reportaron las actividades agropecuarias como su actividad principal, realizan otras actividades, en comparación con el 2,7% de los hombres.

El capital humano femenino rural apenas cuenta con 2.4 años de escolaridad promedio para mayores de quince años. La tasa de analfabetismo es elevada entre las mujeres rurales.

El ingreso agrícola de las mujeres jefas de hogar es solo el 54% del de los hombres, dada su mayor carga de trabajo no remunerado doméstico. El 70% de los hogares con jefatura masculina posee tierra, en comparación con el 40% de los hogares que tiene jefatura femenina.

Un análisis concluyó que la probabilidad de participar en actividades agrícolas disminuye conforme aumenta el nivel de escolaridad, edad e ingreso no agrícola del hogar. También, que un año de escolaridad incrementa el ingreso de las mujeres jefas de hogar en alrededor del 11%. Si en Guatemala las mujeres aumentaran la extensión de sus tierras a una manzana, su ingreso crecería en un 30%.

Asimismo, el análisis del ingreso muestra que si las mujeres tuvieran la misma educación que los hombres, su ingreso se incrementaría en un 6%. Si ellas tuvieran la misma extensión de tierra que los hombres, su ingreso aumentaría en un 37%. Si fuera posible que las mujeres dedicaran las mismas horas que los hombres al trabajo agrícola, su ingreso se elevaría en un 23%.

Lo anterior coincide con los resultados a nivel global de un nuevo índice de seguridad alimentaria analizado por The Economist Intelligence Unit, el cual encontró una correlación fuerte entre las oportunidades económicas de las mujeres y el acceso a comida segura y asequible.

2.4 Tendencia 4: la intensificación de daños y pérdidas por el cambio climático y necesidad de adaptación rural

Tres de los indicadores que marcan retrocesos tienen que ver con la sostenibilidad ambiental, justamente cuando el cambio climático exige más y no menos esfuerzos preventivos. (Álvaro Colom –Presidente de Guatemala durante el período 2008-2012–. Reunión Plenaria de Alto Nivel sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Nueva York, 20 de septiembre de 2010)

Guatemala ha enfrentado los impactos de fenómenos climáticos extremos de manera más frecuente. Como es conocido, el medio rural tuvo pérdidas de vidas humanas, y destrucción de producción, de capital físico y del entorno natural. Las consecuencias también fueron la reducción de ingresos y de empleos. Las sequías de los años 2001,

2004 y 2009 aumentaron la vulnerabilidad de los pobres y la vulnerabilidad de la población en extrema pobreza rural, en especial en el corredor seco, elevando su inseguridad alimentaria.

En 2005, la tormenta Stan produjo pérdidas por 75 millones de dólares y afectó a más de la cuarta parte de la población pobre. En el caso de la tormenta Agatha y la erupción del volcán Pacaya, las pérdidas y los daños en el sector agropecuario fueron ocasionados, en parte importante, en el medio rural; afectó a los agricultores pobres, a la población indígena y a las mujeres cabeza de familia.

En la población indígena, los efectos de la tormenta fueron graves: varias comunidades perdieron los medios de producción –tierras, insumos agrícolas, infraestructura y herramientas de labranza– necesarios para enfrentar las pérdidas y reactivar sus actividades productivas.

Esta población tampoco contó con capacidad financiera, porque la producción fue destruida. Los escasos bienes de subsistencia –hortalizas, aves de corral, y ganado porcino, lanar y bovino– fueron, en gran medida, arrastrados por las inundaciones, lo que afectó considerablemente la seguridad alimentaria de las familias.

En total, las pérdidas estimadas en el año 1998 y en la década de los 2000 fue de 1,260 millones de dólares (2% del PIB total y 6.8% del PIB agropecuario). Las pérdidas son casi similares al crecimiento agropecuario de los años 2000 a 2003.

Se prevé que las tendencias anteriores continuarán durante las décadas futuras. Las proyecciones climáticas muestran un mayor calentamiento global y la continuación de

Tabla 1. Daños y pérdida por los desastres en el sector agropecuario (millones de dólares)

Evento	Total daños y pérdidas agropecuarias	PIBA	Daños y pérdidas agropecuarias / PIBA
Gran total	1 259,7	18 631,6	6,8
1998 Mitch c/	499,4	2 909,1	17,2
2001 Sequía	12,3	2 611,3	0,5
2005 Tormenta Stan	77,5	3 376,9	2,3
2009 Daños en el sector agropecuario	23,8	4 748,5	0,5
Heladas	0,4		---
Lluvia y granizo	0,1		---
Mancha de asfalto	3,2		---
Sequía	20,1		---
2010 Tormenta Agatha y el volcán Pacaya c/	646,7	4 985,9	13,0

Fuente: Unidad de Desarrollo Agrícola CEPAL / MÉXICO

las tendencias de variabilidad climática y eventos climáticos extremos. Un estudio para Guatemala estimó que el cambio climático tendrá, en las próximas décadas, efectos adversos en los rendimientos, en los niveles de producción y en los ingresos de los agricultores.

Una estimación del impacto futuro del cambio climático en los ingresos, mediante su efecto en la renta de la tierra, encontró que un aumento de la temperatura media anual de 1,55 °C y una disminución de la precipitación acumulada de 27,23 mm, en relación con los valores medios históricos, implicarían, en el año 2020, una disminución del 7,3% de la renta de la tierra; otro modelo, que incluye además variables de tipo de suelo, predijo una baja del orden del 17,8%. Los impactos son diferenciados entre municipios. La declinación promedio de la renta se agudiza, en 2050, en casi un 35%.

3. Focalizando prioridades: alimentación y nutrición e incremento del ingreso de los hogares pobres rurales

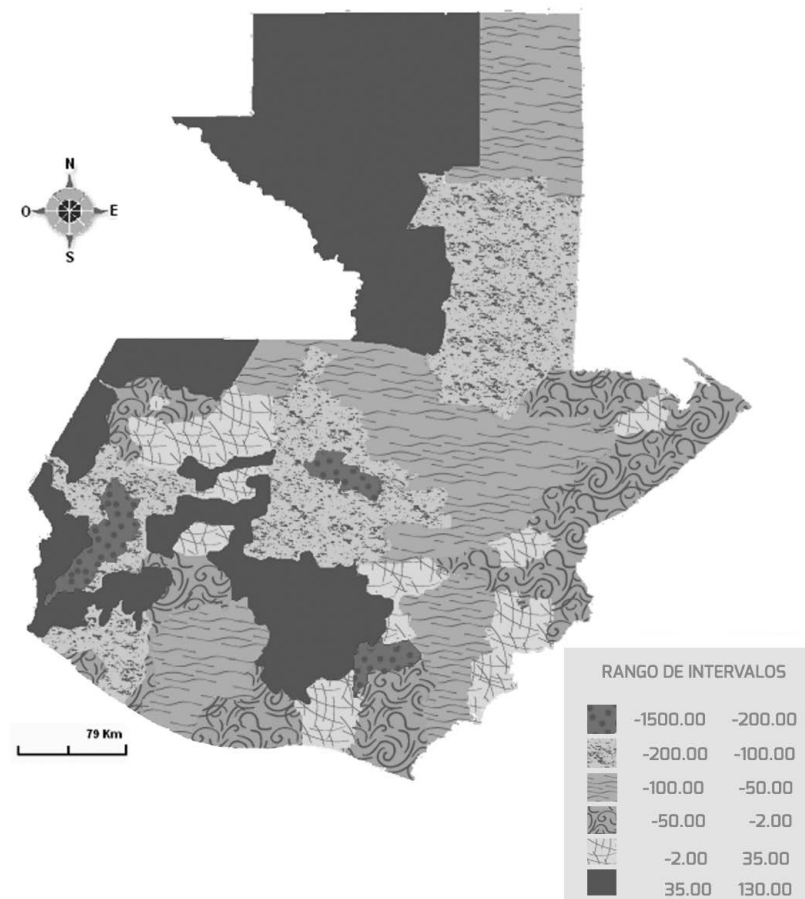
One of the most compelling investments is to get nutrients to the world's undernourished. The benefits from doing so – in terms of increased health, schooling, and productivity – are tremendous. (Vernon Smith –Premio Nobel de Economía 2002 y miembro del Consenso de Copenhague 2012–).

Ante las limitaciones mostradas por algunos enfoques recientes para abordar el desarrollo rural, y dados los logros limitados al enfrentar los desafíos de alimentación, pobreza, crecimiento productivo, incorporación de la mujer y cambio climático, pareciera útil explorar nuevas opciones, más pragmáticas y efectivas. Además, existen muchas razones por las que conviene proponerse pocos objetivos dentro de la amplia gama de desafíos del actual desarrollo rural; mencionaremos algunas: limitados recursos fiscales, restringidos recursos de la cooperación internacional, atomización de las acciones, que reduce los impactos y la complejidad del desarrollo rural.

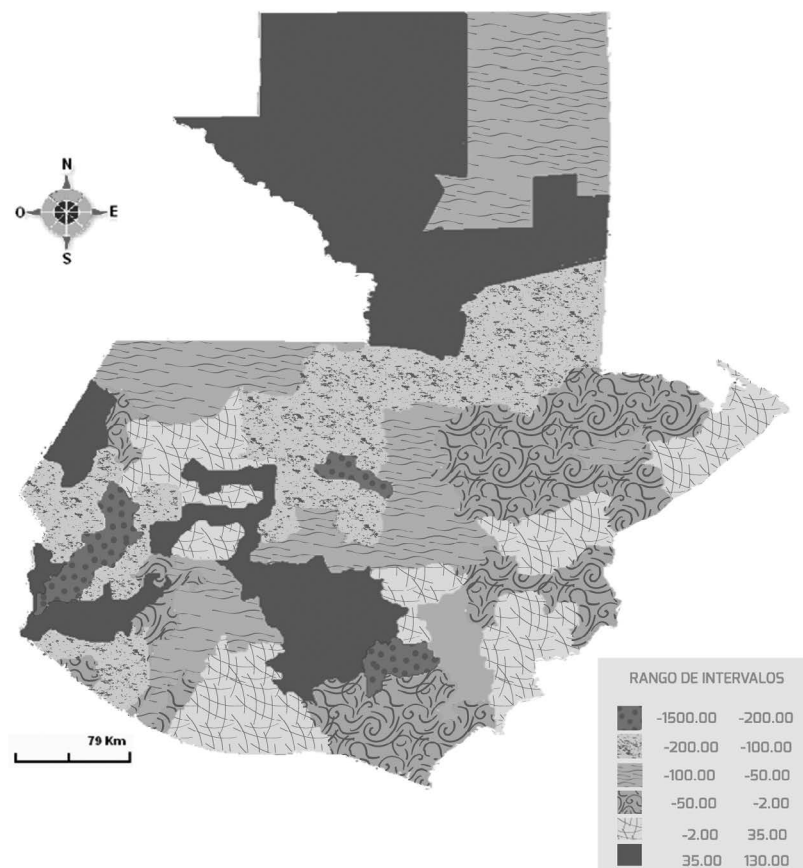
Para el caso, conviene concentrarse en el desafío, evidentemente más urgente, del acceso a la alimentación y nutrición, porque:

- es incierto el abastecimiento de alimentos global futuro;
- Guatemala tiene la capacidad de alimentar a toda su población;
- es relativamente bajo el costo para los elevados beneficios;
- tiene una incidencia directa en la competitividad y la productividad;
- es prioridad global en tres propuestas mundiales;
- se articula con cambio climático y agronegocios;
- tiene un impacto para mejorar la salud, la educación y la incorporación tecnológica;
- promueve el mejor uso de los recursos naturales al disminuir la presión de los agricultores pobres.

Mapa 1. Guatemala: distribución de los impactos a nivel municipal sobre la renta de la tierra durante los años 2020 y 2050 -parte 1-



Mapa 2. Guatemala: distribución de los impactos a nivel municipal sobre la renta de la tierra durante los años 2020 y 2050 -parte 2-



3.1 Concentrarse en elevar la productividad y el acceso a los alimentos, y en la nutrición

El propósito fundamental del desarrollo rural en la actualidad es concentrarse en la producción de alimentos de los pobres, lograr el acceso sostenido de los alimentos hacia los hogares rurales que no los producen, y eliminar la subnutrición y la desnutrición. La reducción de la pobreza pasa por mejorar el acceso a los alimentos y, por ende, por elevar la productividad de la población rural y sus ingresos. La sostenibilidad del bosque y de los suelos ganaría al reducirse la presión de los pobres sobre estos recursos.

Las proyecciones muestran tensiones entre la demanda global creciente y la oferta, las cuales aumentan moderadamente, y los precios en ascenso. Además, los fenómenos climáticos extremos han tendido a intensificarse y continuarán reduciendo la oferta de alimentos.

El Consenso de Copenhague 2012 solicitó un estudio sobre la mejor forma para asignar recursos en el ámbito de la alimentación y la nutrición a nivel global⁶, a partir de un modelo de equilibrio parcial para analizar políticas agrícolas y de comercio que incluye cuarenta y seis productos de cultivos y ganadería, y ciento quince países. El estudio identifica tres soluciones para reducir el hambre global y la subnutrición mediante inversiones en:

- celeridad en el aumento de los rendimientos;
- innovaciones de mercado que reducen el hambre;
- intervenciones que reduzcan la desnutrición de micronutrientes y la prevalencia de desnutrición aguda y crónica.

Se requiere elevar la productividad agropecuaria mediante: la inversión en investigación aplicada en variedades resistentes a sequías, calor, exceso de agua; el uso de combinaciones de fertilizantes orgánicos e inorgánicos; la aplicación de nuevas tecnologías pecuarias; el uso de técnicas para reducir el costo de la producción ganadera y enfrentar el cambio climático; la difusión de producción acuícola y piscícola entre los hogares de los campesinos pobres; la investigación aplicada y la difusión de técnicas de irrigación eficiente, y el almacenamiento y uso del agua, todo lo cual podría ser apoyado con trabajos a nivel regional centroamericano.

El estudio del Consenso de Copenhague identificó cinco flujos potenciales de los beneficios que se obtienen al aumentar la productividad:

- incrementos en las ganancias de bienestar de los consumidores debido a los menores precios de los productos agropecuarios: hacia 2050, el precio del arroz se reduciría en un 22%, el del maíz en un 16%, el del aceite de colza en un 68% y el de los productos pecuarios cerca de un 11%;

⁶ El Centro del Consenso de Copenhague es un *think-tank* que investiga y publica las mejores modalidades y prioridades en que gobiernos y filántropos pueden gastar ayuda y dinero para el desarrollo. La dirige Bjørn Lomborg, danés, nombrado en 2008 por Esquire magazine, como una de las setenta y cinco personas más influyentes del mundo en el siglo XXI; nombrado por UK Guardian en 2008 como una de las cincuenta personas que pueden salvar el planeta; y nombrado por Time Magazine en 2004 como una de las cien personas más influyentes.

- ganancias de bienestar derivadas de la reducción en la volatilidad de rendimientos, y por ende, en la de los ingresos de los agricultores y en la de los precios al consumidor;
- reducción de la volatilidad de rendimientos producida por el cambio climático;
- ganancias de productividad derivadas del impacto del aumento del consumo de calorías en la productividad por trabajador; y
- ganancias de ingreso en la edad adulta resultantes de la reducción de la desnutrición en la infancia. En 2050, la población en riesgo de hambre se reducía en un 20% en América Latina y en un 27% en el mundo; los niños desnutridos en América Latina se reducirían en un 18% y en un 10% en el mundo.

Torero y sus coautores (2012) citan los resultados de un modelo de Nelson et al. sobre una simulación del impacto de inversiones que puedan compensar los efectos adversos del cambio climático en la producción, mediante mejoras en la productividad de varios cultivos e irrigación más eficiente: para el caso del trigo, muestran que si la productividad aumenta un 2% al año en siete países en desarrollo –que cuentan con aproximadamente el 40% de la producción mundial de trigo–, se reducen los incrementos esperados en

los precios del trigo en casi un 50%, y el número de niños con desnutrición global en 3.3 millones. Al lograr esto, se reduce en un 28% el incremento proyectado de niños subnutridos.

Sin embargo, mientras los países desarrollados y los de ingresos medios de América Latina aumentaron su inversión en investigación y desarrollo agrícola, los países de ingresos bajos de nuestra región –Guatemala, por ejemplo– no elevaron los gastos en investigación y desarrollo durante los años 2000-2008 y, en algunos casos, hubo cortes drásticos a pesar de su dependencia de la agricultura.

Dos medidas relevantes que identifica el reporte del Consenso de Copenhague (2012) sobre Hambre y Desnutrición son:

- mejorar la vinculación de los agricultores a los mercados mediante la provisión de información de mercados (por ejemplo, ampliando el uso de teléfonos celulares);
- reducir las barreras al acceso de fertilizantes.

La información sobre mercado y precios permite a los agricultores negociar mejor, identificar oportunidades de mercados y de producción, y reducir la volatilidad, porque los precios no están en función de la oferta local, sino en función de la oferta agregada. Cuatro estudios de países de África muestran un aumento promedio del 3.75% en los ingresos agrícolas por mayores precios, ya que hubo un mejor acceso a la información.

La segunda intervención que proponen Torero et al. (2012) es sobre el mercado de los fertilizantes: la industria de los fertilizantes es altamente concentrada a nivel mundial, lo que le permite mantener precios elevados; una reducción del 10% en el grado de concentración de la industria produciría una declinación del 11.6% en los precios de los fertilizantes. Para el caso de la India, los autores estiman que una reducción del 10% en la

concentración global produciría: un aumento del consumo de fertilizantes nitrogenados, un incremento de la producción agrícola en un 3.3%, una reducción de la pobreza en un 2.6% –20 millones de personas– y un aumento del ingreso rural promedio del 1.3%.

Por otra parte, desde hace décadas se ha venido analizando el impacto de la desnutrición en el desempeño humano dentro del mercado laboral. La *Hipótesis de la eficiencia de salarios* considera que personas con baja ingesta calórica, posiblemente exacerbada por baja masa corporal, tienen insuficiente energía para comprometerse en trabajos remunerados. Más aún, bajas ingestas calóricas son consecuencia y causa de la pobreza. La productividad de estas personas es baja, con lo que hay un desperdicio de capital humano.

La aplicación de un modelo, elaborado por Hoddinot et al. (2011), para estimar los efectos que la desnutrición crónica en niños del medio rural de Guatemala tiene sobre su desempeño en la edad adulta⁷, mostró que los individuos que no sufrieron de problemas en su crecimiento durante los tres primeros años de vida, en comparación con las personas que sufrieron desnutrición, completaron más años de escolaridad, lograron puntuaciones más altas en exámenes de habilidades cognitivas en la edad adulta, obtuvieron mayores salarios y tuvieron más alta probabilidad de ser empleados en puestos que devengarán mejores salarios, debido a las habilidades que se requerían para estos (puestos de oficina, por ejemplo), y formaron matrimonios con personas de alto nivel de escolaridad. Asimismo, las mujeres tuvieron menor número de embarazos.

El patrón de efectos de la nutrición crónica observada en Guatemala es común a muchos países. Los resultados muestran que las intervenciones para fortalecer la nutrición –con macronutrientes y micronutrientes– tienen el potencial de mejorar los resultados a lo largo de la vida en varios aspectos: educación, salud, fertilidad, ingresos y consumo. Dado que las intervenciones en la infancia son relativamente baratas, tenemos un fuerte argumento en pro de las inversiones que reduzcan la desnutrición infantil en países de bajos ingresos.

Por otra parte, un estudio que analiza las pérdidas pos cosecha y el desperdicio de cereales en países en desarrollo, particularmente en el África subsahariana, concluyó que reducir las pérdidas en alimentos, que se dan mayoritariamente en las fincas, ofrece un importante medio para elevar la disponibilidad de alimentos, sin requerir recursos adicionales de producción. Los motores para reducir estas pérdidas son: educación a los pequeños agricultores sobre las causas de las pérdidas poscosecha; mejor infraestructura, pequeños silos y caminos rurales a los mercados; oportunidades para adoptar prácticas de comercialización colectiva y mejores tecnologías apoyadas por el microcrédito; e implementación de una política rural que apoye estos motores.

Los desafíos actuales y futuros que enfrentarán los sistemas alimentarios crearán nuevas demandas para educación, capacitación y servicios de asesoría, y relacionarán estos servicios con investigación aplicada que asegure que los proveedores de estos tengan acceso a conocimientos actualizados. La sociedad civil, los organismos no gubernamentales y no lucrativos, que apoyan la innovación focalizada en los productores y las instituciones de gobierno eficientes, tendrán un papel valioso en este esfuerzo.

Spending two billion dollars annually to make more productive crops would generate global returns of much more than 1600 per cent. Not only would it reduce hunger, but through better nutrition, make children smarter, better educated, higher paid and hence break the cycle of poverty. At the same time, higher agri-

⁷ Utilizaron datos del INCAP de fines de la década de los sesenta y primeros años de los setenta.

cultural productivity means humanity will cut down fewer forests, for the benefit of both biodiversity and earth's climate. (Bjørn Lomborg –Director del Centro del Consenso de Copenhague–)

3.2 Nuevos enfoques para elevar el ingreso de los pobres: las propuestas de A. Banerjee y E. Duflo, y de P. Polak

3.2.1 Repensando el combate a la pobreza

Abhijit Banerjee y Esther Duflo (2012)⁸ plantean que hay que dejar de pensar que la lucha contra la pobreza es demasiado abrumadora y que hay que verla como un conjunto de problemas concretos que, correctamente identificados y entendidos, pueden ser resueltos uno por uno. Asimismo, plantean que es mejor concentrarse en medidas prácticas para combatir mejor la diarrea y el dengue, y mejorar el acceso al agua en vez de centrarse en los grandes temas (mercados, ayuda externa y reformas institucionales).

Hablar de los problemas del desarrollo y de la pobreza a nivel macro puede ser abrumador y paralizante, porque los desafíos son de gran envergadura. Por esto, es adecuado pensar en términos de problemas particulares que puedan tener respuestas específicas.

La pobreza es un problema microeconómico, más bien que macroeconómico. D. Acemoglu y J. Robinson piensan que mientras no se arreglen las instituciones políticas, el desarrollo no se puede dar, pero las instituciones son difíciles de componer. Consideran que cambios graduales y pequeños pueden producir cambios mayores. Pensamientos cuidadosos y evaluaciones rigurosas pueden ayudarnos a diseñar sistemas para evitar la corrupción y las ineficiencias.

La visión de Banerjee y Duflo es de un desarrollo incremental. Ocurre gran cantidad de cambios significativos en los países, sin invasiones o revoluciones. Estos cambios se acumulan y generan condiciones para el desarrollo.

Tal es el caso del dictador Haji Mohammad Suharto en Indonesia, quien usó el dinero del petróleo para construir escuelas. Él pensó que la educación era un poderoso medio para difundir su ideología, unificar el lenguaje y crear un sentido de unidad nacional. A la par, promovió una mejor nutrición mediante un millón de voluntarios de las aldeas. La desnutrición se redujo a la mitad entre los años 1973 y 1993. Las motivaciones de las élites políticas son complejas, ya que pueden, en algún momento y lugar, implementar políticas buenas para los pobres.

No hay soluciones mágicas para erradicar la pobreza, no hay fórmulas globales para hacerlo –válidas para todos los países–, pero el pensamiento sobre el desarrollo económico nos muestra algunas cosas para mejorar la vida de los pobres:

- Los pobres frecuentemente carecen de información y creen cosas que no son verdad –por ej., con respecto a la inmunización; a cuánto fertilizante usar–.
- Los pobres cargan responsabilidad por muchos aspectos de sus vidas. A diferencia de nosotros, no tienen agua purificada, cereales

⁸ Banerjee y Duflo son profesores del Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT, por sus siglas en inglés) y cuentan con dieciséis años de investigación sobre pobreza a nivel global.

fortalecidos, formas institucionales para ahorrar ni acceso a la seguridad social. Todo esto requiere mucho trabajo mental y algunos costos; ellos no tienen la energía para hacerlo.

- Los países pobres no están condenados al fracaso por el hecho de ser pobres o por su desafortunada historia. Es posible mejorar el desempeño de la autoridad y las políticas sin cambiar las estructuras sociales y políticas existentes, y aprovechar los márgenes de maniobra existentes.

“La pobreza es un problema de gestión y no de falta de recursos” (M. Yunus, 2008). El microcrédito es un fenómeno global que alcanza entre 150 y 200 millones de prestatarios, la mayor parte mujeres. Yunus afirma que “son pobres porque las instituciones financieras no los ayudan a ampliar su base económica”. Lo único con lo que cuentan los pobres es con su capital humano y su reputación. Para la operación de los microcréditos, la reputación es una parte muy importante.

Las microfinanzas han demostrado que es posible que las instituciones presten a los pobres. Es un medio capaz de alcanzar a millones de ellos. Solo haciendo un análisis en el terreno, podemos saber sobre los logros o fracasos de las Instituciones de Microfinanzas (IMF); un caso sobre esto ha sido la investigación de ASIES acerca del impacto de las microfinanzas en las familias del departamento de Totonicapán en la educación, la salud y sus ingresos.

Paul Polak (2008) afirma que, en el combate a la pobreza, hay que aprender a hacer las cosas simples y obvias⁹. A través de más de treinta años de trabajo en varios países, ha encontrado que los pobres alrededor del mundo necesitan elementos relativamente simples –y de bajo valor– para abandonar la pobreza. Por esto, para brindar soluciones prácticas encaminadas a erradicar la pobreza, se requiere ir a los lugares donde los pobres viven, aprender de ellos, ver cómo son sus vidas, observar cómo adoptan sus decisiones y analizar qué oportunidades tienen.

La razón por la que la mayoría de las personas son pobres es porque no tienen suficiente dinero. Lo más importante para eliminar la pobreza es encontrar una manera por medio de la cual los pobres puedan ganar más dinero. A pesar de parecer muy obvio, no lo es, sostiene Polak. Si encuentran formas de producir y vender bienes intensivos en trabajo –como frutas y verduras estacionales–, pueden ganar más dinero. Los pobres necesitan acceso a métodos de irrigación baratos, fertilizantes, semillas, y mercados donde pueden vender sus productos y obtener beneficios.

Polak (2008) afirma: “No tengo la menor duda de que la mejor solución, menos costosa y con mayores repercusiones para el complejo problema de los pobres es ayudarlos a incrementar su ingreso”. Es cierto que aumentar el ingreso de los pobres no resolverá los problemas de raíz inmediatamente, pero les proveerá poder, capacidad de elegir y autoconfianza; además, les proveerá la capacidad para educar a sus hijos y velar por su salud.

Los modelos de negocios encaminados a crear impactos positivos en los ingresos de los pobres deben crear productos y servicios que sirvan a los consumidores que viven con menos de \$1.00 y \$2.00 al día. Diseñar herramientas y estrategias que generen ingresos

⁹ Paul Polak es el fundador de IDE, y ha sido reconocido por la revista Scientific American como uno de los cincuenta colaboradores de la ciencia más importantes del mundo.

a los pobres y puedan ser pagadas en el primer año. Medir el impacto positivo en sus ingresos, como un componente esencial en un plan viable de negocios. Poseer la capacidad de re-escalarsen.

Es necesaria una revolución en el diseño: diseñar para los pobres. "El problema es que el 90% de los diseñadores del mundo gastan todo su tiempo trabajando en soluciones a los problemas de los ricos, quienes representan tan solo el 10% de los consumidores".

A continuación, enumero algunos casos de diseño para los pobres: la Escuela de Diseño de Stanford cuenta con un curso de diseño para asequibilidad extrema; los grupos multidisciplinarios diseñan para resolver problemas prácticos de personas pobres en países en desarrollo; la profesora Amy Smith del MIT y estudiantes no graduados diseñan aldeas en la India, Ghana, Haití y Zambia; el Cal Tech realiza trabajos de diseño en Guatemala.

En 2010, Vijay Govindarajan¹⁰, junto con Christian Sarkar, un experto en mercadeo, lanzó un desafío en el *blog* de Harvard Business Review: "¿Por qué no aplicar el mejor pensamiento de negocios del mundo a la construcción de casas para los pobres?".

Las universidades tienen un papel fundamental... ¿qué pueden hacer las universidades por los pobres y los pobres extremos? Pueden incorporar este enfoque en sus currículos de ciencias agronómicas, ingeniería, arquitectura, economía, medicina, farmacia; enseñar teoría y práctica de punta en cada uno de esos tópicos puede hacer mucho para erradicar la pobreza; enseñar a sus alumnos sobre cómo criar pequeños animales de manera rentable; enseñar sobre cómo cultivar frutas y verduras en una pequeña parcela de menos de media manzana¹¹.

Polak propone un centro para la prosperidad de la agricultura de microparcels; desarrollará nuevas variedades de cultivos intensivos en mano de obra, cultivos comerciables para pequeñas parcelas, métodos de cultivos para ellos, y las prácticas de negocios para vender las cosechas con ganancias. También, el Centro para la Prosperidad de los Pobres Sin Tierra investigará diversas modalidades para elevar los ingresos de esta población.

Las grandes empresas¹² también tienen un papel importante: las grandes empresas pueden hacer un gran impacto en la reducción de la pobreza y, a la vez, obtener beneficios en un mercado de la mayoría de la población.

Sobre las grandes empresas de riego, los sistemas que se venden son muy grandes y muy costosos para un mercado masivo de agricultores¹³. En un contexto de escasez de agua, la irrigación por goteo es uno de los más eficientes métodos para regar las plantas: apenas representa el 1% del área irrigada global.

En cuanto a las iniciativas con los pobres, deben considerarse dos requisitos importantes:

- los proyectos tienen que definir impactos cuantificables, y lograrlos;

¹⁰ Del Dartmouth College's Tuck School of Business. *The Economist*.

¹¹ Pero, ¿en qué se podrán emplear los graduados con estos conocimientos? En empresas que diseñen y vendan en este mercado de ingresos bajos y en un sector público agrícola focalizado en atender a los pobres.

¹² "La industria únicamente tiene derecho al éxito cuando realiza un servicio económico real y es un verdadero activo social". Robert Wood, Directivo de Johnson & Johnson, 1943.

¹³ Además, la mitad de las ventas de la industria son para campos de golf.

- los proyectos deben ser escalables para alcanzar a un gran número de personas pobres.

Reflexiones finales

La pobreza conduce a un intolerable desperdicio de talento. La pobreza no es solo una falta de dinero; es no tener la capacidad de realizar su completo potencial como ser humano. Amartya Sen –Economista, Premio Nobel de Economía 1998–.

1. Varios enfoques y propuestas aportaron mayor conocimiento y modalidades para abordar el desarrollo rural. Pero los desafíos se han mantenido y, en varios casos, se han intensificado y hay nuevos retos. El pensamiento actual acerca del desarrollo global se ha enriquecido con nuevas propuestas valiosas del Consenso de Copenhague, del Foro Económico Global y de la Oficina para la Ciencia del Gobierno Inglés, entre otras.
2. La gran mayoría de planteamientos actuales acerca del desarrollo rural resalta la importancia de la participación y del acceso de la mujer; la necesidad de disminuir la pobreza y la desigualdad; la respuesta efectiva al desafío de la desnutrición y al incremento de la productividad y mayor producción de alimentos con productores pobres, principalmente, y empresariales; el aumento de habilidades y destrezas de población pobre rural; el mejor uso y acceso a recursos, agua, tierra; la necesaria adaptación al cambio climático; la evaluación del impacto de las iniciativas y proyectos.
3. En este contexto, la nutrición y la mayor productividad de los pobres en su producción de alimentos, pareciera ser el núcleo y propósito del desarrollo rural. El mayor acceso a recursos por parte de la mujer rural es clave para su logro. Los recursos naturales serían mejor utilizados. La adaptación al cambio climático está muy vinculada a la alimentación y a la nutrición.
4. El costo de mejorar la nutrición, erradicar el hambre, y elevar la producción y el acceso de los alimentos por los pobres es relativamente bajo. Su relación beneficio-costos es alta.
5. El medio rural de Guatemala es muy valioso. El sector agroalimentario es el principal sector productivo, produce la mayor parte de alimentos que consume Guatemala. Es gran generador de empleo, de divisas y de servicios ambientales –agua, energía eléctrica–. La agricultura muestra logros en su competitividad externa, un crecimiento modesto del producto agrícola y productividad desigual entre cultivos¹⁴.
6. La situación de la mujer rural continúa siendo un gran desafío en cuanto a su inserción laboral a nivel de capital humano –nutrición, salud y educación–, a su acceso a activos productivos e ingresos.
7. Hablar de los problemas del desarrollo y de la pobreza, a nivel macro, puede ser abrumador y paralizante, porque los desafíos son de gran envergadura. Pero la pobreza también es un problema micro. Por esto, es adecuado pensar

¹⁴ Lo que indica que el desarrollo agrícola no está consolidado y que se tiene que velar por su sostenibilidad, dada la importancia de sector y del medio rural.

en términos de problemas concretos, particulares de los pobres, que puedan tener respuestas específicas. Para el caso, las microfinanzas han demostrado que es posible responder a demandas pequeñas de crédito u ahorro, y que instituciones presten a los pobres.

8. La mejor solución, menos costosa y con mayores repercusiones para el complejo problema de los pobres es ayudarlos a incrementar su ingreso. Aumentar el ingreso de los pobres no resolverá sus problemas de raíz e inmediatamente, pero les dará poder, capacidad para elegir y autoconfianza; además, les dará la capacidad para educar a sus hijos y velar por su salud (P. Polak).
9. Las evaluaciones de impacto y de operación son instrumentos útiles para medir los efectos del uso de recursos monetarios en actividades de reducción de la pobreza e incremento de la productividad y de la producción de alimentos. Como afirma P. Polak, se tienen que definir los impactos cuantificables y lograrlos. Además, con regularidad, hay que medir y evaluar el éxito de los proyectos, los cuales deben ser también escalables para alcanzar a un gran número de personas pobres. Para conocer un caso interesante, se puede consultar *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero sin Hambre*, publicado por la CEPAL (2011).

Spending to make more productive crops would generate global returns of much more than 1600 per cent. Not only would it reduce hunger, but through better nutrition, make children smarter, better educated, higher paid and hence break the cycle of poverty. At the same time, higher agricultural productivity means humanity will cut down fewer forests, for the benefit of both biodiversity and earth's climate. (Bjørn. Lomborg, Director del Centro del Consenso de Copenhague)

Referencias bibliográficas

- Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES (2012). *Impacto de las microfinanzas con prácticas culturales en educación, salud y actividad económica de las familias del departamento de Totonicapán*. Guatemala.
- Banco Mundial, Departamento América Central. Unidad de Reducción de Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe (2009). *Guatemala, Evaluación de la Pobreza Buen Desempeño a Bajo Nivel*. Washington, D. C.
- Banerjee, Abhijit y Duflo, Esther (2012). *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. Public Affairs. New York, USA.
- CEPAL (2008). *Istmo centroamericano: crisis global, desafíos, oportunidades y nuevas estrategias*. México, D. F.
- CEPAL (2009). *México: Evaluación de Políticas Rurales. Tendencias Teóricas y Lecciones de la Experiencia*. México, D. F.
- CEPAL (2010). *Guatemala, efectos del cambio climático sobre la agricultura*. México, D. F.

CEPAL (2011). *Evaluación del Proyecto Estratégico para la Seguridad Alimentaria Guerrero sin Hambre (PESA-GSH)*. Volumen I Evaluación de impacto; Volumen II Evaluación de Consistencia y Resultados. México, D. F.

CEPAL (2011). *Guatemala: evaluación de los impactos económicos, sociales y ambientales, y estimación de necesidades a causa de la erupción del volcán Pacaya y la tormenta tropical Agatha, mayo-septiembre de 2010*. México, D. F.

CEPAL (2011). *Productividad agrícola de la mujer rural en Centroamérica y México*. México, D. F.

Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002). *El impacto socioeconómico y ambiental de la sequía de 2001 en Centroamérica*. México, D. F.

Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo contra los Pueblos Indígenas en Guatemala (2010). *Informe sobre los daños causados por la tormenta Agatha en las comunidades indígenas en el territorio guatemalteco*.

De Janvry, Alain y Sadoulet, Elisabeth (2004). "Hacia un enfoque territorial del desarrollo rural". Universidad de California, Sede de Berkeley. Preparado para el Cuarto Foro Temático Regional de América Latina y el Caribe "Cosechando Oportunidades: Desarrollo Rural en el Siglo 21". Costa Rica, 19 a 21 de octubre de 2004.

Echeverri, Rafael y Sotomayor, Octavio (2010). *Estrategias de gestión territorial rural en las políticas públicas en Iberoamérica*. Santiago de Chile: Grupo Interagencial de Desarrollo Rural.

Foresight Project on Global Food and Farming Futures, Christopher Garforth (2011). *Education, training and extension for food producers*. Reino Unido.

Hoddinott, J.; Maluccio, J.; Behrman, J.; Martorell, R.; Melgar, P.; Quisumbing, A.; Ramírez-Zea, M.; Stein, A.; and Yount, K. (2011). *The consequences of early childhood growth failure over the life course*. Washington, D. C.: Mimeo, International Food Policy Research Institute.

Hodges, R. J.; Buzby, J. C.; and Bennett, B. (2010). *Foresight project on global food and farming futures. Postharvest losses and waste in developed and less developed countries: opportunities to improve resource use*. Journal of Agricultural Science. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

International Wood Research Institute, Global Forum on Agricultural Research, The Agricultural Science and Technology Indicators (ASTI), Nienke Beintema, Gert-Jan Stads, Keith Fuglie, and Paul Heisey, ASTI Global Assessment of Agricultural R&D Spending (2012). *Developing Countries Accelerate Investment*. Roma, Italia.

Polak, Paul (2008). *Out of Poverty. What Works Whem Traditional Approaches Fail*. San Francisco: Berrett-Khoehler Publishers, Inc.

Programa Mundial de Alimentos (PMA) y CEPAL (2007). *El Costo del Hambre. Impacto Económico y Social de la Desnutrición Infantil. Panorama General*. Santiago de Chile.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia República de Guatemala (2010). *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Guatemala.

Sepúlveda, Sergio; Rodríguez, Adrián; Echeverri, Rafael; y Portilla, Melania (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Torero, Máximo; Rosegrant, Mark; y Hoddinott, John (2012). *Hunger and malnutrition*. Challenge Paper, Global, Copenhagen Consensus 2012. Washington, D. C.

Universidad de San Carlos de Guatemala, Universidad Rafael Landívar (2011). *Propuesta para Abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala*. Introducción y Capítulos 1 y 2. Guatemala.

World Economic Forum (2012). *Putting the New Vision for Agriculture into Action: a Transformation Is Happening*. Switzerland.

Yunus, Muhammad con la colaboración de Alan Jolis (2008). *El Banquero de los Pobres. Los microcréditos y la batalla contra la pobreza en el mundo*. Barcelona, España.

El escenario rural en Guatemala: lo económico social

Wilson Romero*

2

1. El enfoque dominante sobre el área rural

En la visión dominante de la economía en Guatemala, prevalecen criterios que no hacen distinción entre el área urbana y rural y, dentro de esta, las especificidades que tienen los hogares en lógica de la reproducción de sus condiciones de vida. Interesa resaltar dos: primero, sobre el funcionamiento de la economía y, segundo, el crecimiento económico como un fin en sí mismo.

El primero, referido al funcionamiento o dinámica de la economía, es aprendido desde los cursos de economía, aunque imperceptiblemente se traslada al mundo real de la política económica. En esta visión al área rural, se le homologa al conjunto de la economía en general; lo mismo sucede desde la clasificación de la producción sectorial entre la agricultura, la industria y los servicios. Es decir, se supone que el comportamiento de los productores y consumidores rurales es similar al del área urbana. De esta cuenta, al mundo económico rural también se le aplica la división entre empresa y hogar; entre mercado de factores de producción y servicios; y entre oferentes y demandantes. Una vez que se ha homologado el comportamiento entre productores y consumidores como individualidades, se construye la oferta y la demanda agregada. Como modelo, es válido para economías desarrolladas o donde el capitalismo ha separado plenamente al campesino de los medios de producción, excepto de su fuerza de trabajo.

Quien ha tenido un curso de economía, recuerda la gráfica de la página siguiente (ilustración 1. Flujo económico).

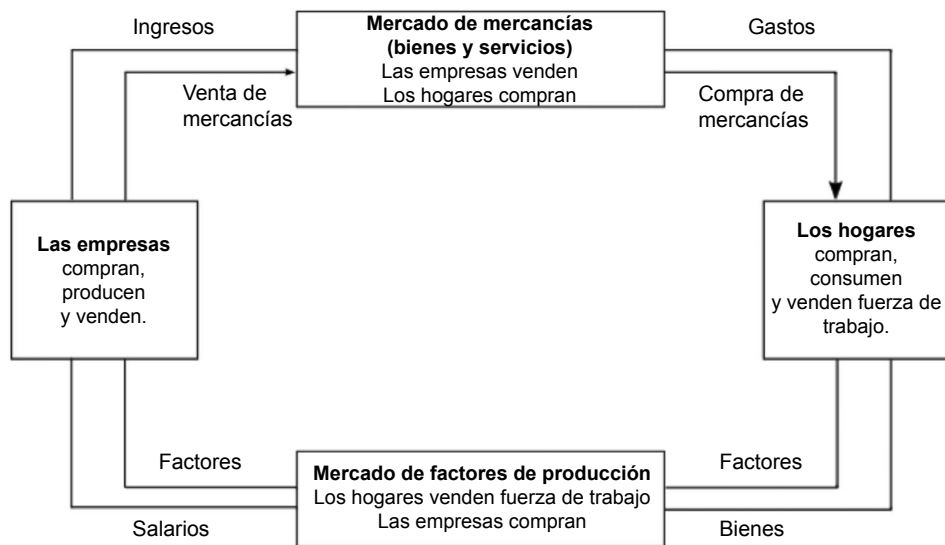
Obsérvese que, aunque la representación incorpora el concepto hogar, este se constituye a partir de la agregación del consumo individual; pero esta lógica es cualitativamente distinta en los hogares rurales donde la integración de sus integrantes no es la suma de individuos, sino el hogar mismo es una unidad con vida propia que afecta de manera diferenciada las decisiones de producción y de consumo.

El segundo criterio, referido al crecimiento económico, se ha impregnado como una verdad incuestionable en los ámbitos económico, académico, gubernamental y de los medios

* Administrador de Empresas (Universidad de San Carlos de Guatemala). Maestría y estudios de doctorado en Desarrollo Económico (Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM). Desde 2004, es investigador en el IDIES, en las líneas de causas y dinámica de la pobreza y desarrollo territorial. Actualmente, es director de investigaciones del IDIES.

de comunicación. En estos sectores, hay unanimidad en considerar que el crecimiento económico genera desarrollo y que, por ello, es necesario crear todas las condiciones para el crecimiento económico en el área rural, tales como: mantener o ampliar los incentivos fiscales para la inversión en el interior del país; crear garantías económicas, sociales y políticas para la producción de cultivos de exportación, concesiones mineras, etc. No hay duda de que con estas políticas se eleva el PIB territorial. Rara vez se lee o se escucha la voz que pregunta: ¿Cómo es la relación entre el crecimiento económico y la pobreza rural? ¿Por qué puede haber crecimiento y aumentar la pobreza en el área rural?

Ilustración 1. Flujo económico



Fuente: elaboración propia

2. Las lógicas de producción en el área rural

En el área rural, sin embargo, ocurren lógicas distintas, que van más allá de esta dicotomía. La aparente racionalidad económica, según la cual las personas maximizan su utilidad, se informan, tienen libre acceso al mercado, etc. No se observa en el área rural dónde prevalecen estructuras de mercado que operan desde dinámicas monopólicas, aunque en sí mismas como empresas no sean monopolios; con una débil presencia del Estado y sus instituciones.

Así, en el área rural, existen dos unidades económicas diferenciadas que responden también a una lógica de organización: por un lado, la empresa agrícola; por otro, los hogares que son consumidores, pero también son unidades productivas. La empresa se comporta maximizando su ganancia y, en función de eso, opera; los hogares rurales no maximizan su utilidad monetaria, o si se prefiere, la maximización de su "función" de bienestar está en la reproducción de las condiciones materiales de su subsistencia como hogar, de su círculo familiar en su conjunto. Su integración al mercado es parcial,

pero no es este su objetivo o lo es en cuanto le permite completar sus ingresos para su subsistencia.

Al analizar las encuestas de condiciones de vida –con base en el agregado de consumo– y las diferentes fuentes de ingresos, se observan las diversas formas o estrategias de los hogares rurales para producir, consumir y reproducirse; entre ellas, el empleo de la fuerza de trabajo familiar, lo cual difiere radicalmente de la lógica de la empresa. Y algo muy importante que se ha determinado en los estudios de emprendimientos femeninos¹ es el aporte que hace la mujer en los hogares –especialmente en los hogares rurales– con el trabajo productivo, el cual se invisibiliza y, por lo tanto, no se valoriza.

Buena parte del aporte que hacen los hogares a la economía del país se ha subestimado e invisibilizado. Al realizar el ejercicio de contabilizar la producción de los hogares desde la lógica de la microeconomía, resulta que el campesino o campesina, como agente económico, no se comporta racionalmente; pero al profundizar en los estudios, aparece una lógica en este productor que, desde el punto de vista del mercado, opera con pérdidas, pero anualmente produce maíz amarillo que le da seguridad alimentaria y le garantiza un activo para adquirir otros productos según las demandas de bienestar de su hogar.

Todas estas aristas tienen implicaciones en la política pública y quizá expliquen por qué esta ha fracasado en promover el desarrollo rural y reducir la pobreza, pues no se está tomando en cuenta cómo funcionan, cómo se insertan al mercado los hogares rurales y en qué condiciones lo hacen.

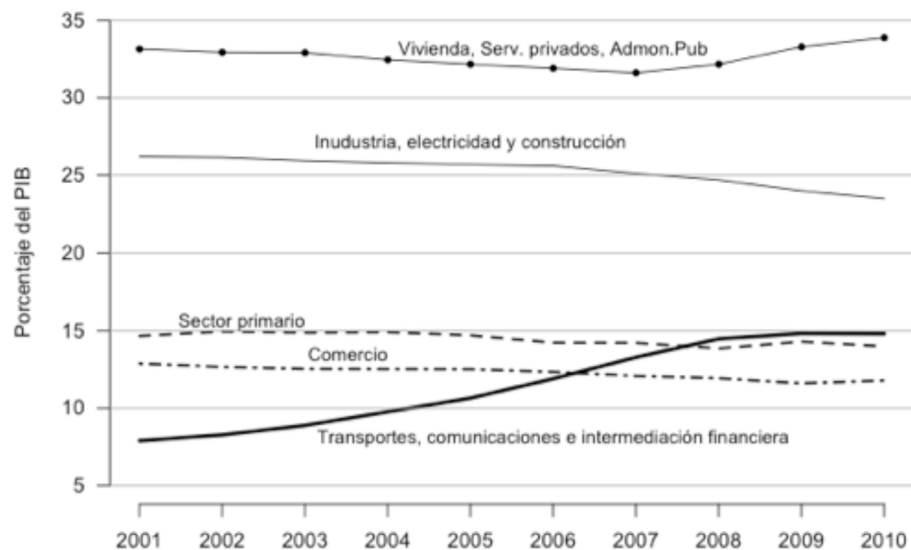
Esta realidad es explicada por estudios como los realizados por Schejtman sobre economía campesina. Para este autor, en la perspectiva neoclásica, la unidad familiar campesina no constituye un sujeto de análisis distinto al de una empresa agrícola. Sin embargo, hay una diferencia sustancial respecto a la economía campesina. Esta engloba a *aquel sector de la actividad agropecuaria nacional donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y de trabajo o, si se prefiere, la reproducción de los productores y de la propia unidad de producción. Alcanzar dicho objetivo supone generar, en primer término, los medios de sostenimiento* (Schejtman, A., 1980: 123).

Entre las principales características que Schejtman señala –y que coincide con diversos estudios realizados por el IDIES en el área rural– están: el carácter familiar de las unidades productivas, el compromiso [o identidad] de la fuerza de trabajo hacia la unidad productiva; la intensidad en el uso de la fuerza de trabajo, el carácter parcialmente mercantil de la producción, la indivisibilidad del ingreso familiar, la pertenencia a su entorno territorial (Schejtman, 1980: 124-131).

3. El área rural: un mundo de exclusión y pobreza

El promedio del crecimiento del PIB en el decenio del 2001 al 2010 ha sido del 3.4; sin embargo, al desagregar este promedio nacional entre las principales actividades económicas, se encuentran diferencias significativas. En el mismo período, la agricultura creció a una tasa anual del 2.6%, mientras que los sectores como el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones crecieron en un 10.3%, y la intermediación financiera, en el 8.6%. En el largo plazo, esta diferencia en los ritmos de crecimiento se ha reflejado en una disminución relativa del PIB agrícola. En el año 2001, este sector tuvo una participación del 13.95; para el 2010, del 13.35. (Cálculos realizados con datos del Banco de Guatemala)

¹ Ver estudios realizados por el IDIES-URL en: www.url.edu.gt/idies/.

Ilustración 2. Crecimiento sectorial del PIB. Período 2001 - 2010

Fuente: BANGUAT

El bajo producto total agrícola contrasta con el hecho de que este sector es el de mayor generación de empleo por producto; es equivalente al 35.7% del empleo total del país. Generalmente se escucha que esta baja productividad del campo es la principal causa de la pobreza. Por ejemplo, como se puede observar en la tabla 1, agregando las diferentes actividades económicas en cuatro sectores y definiendo la productividad simple como la relación entre el porcentajes del PIB y el porcentaje de empleo, se tiene que, por el aumento de un trabajador, se obtiene un 0.3 de producto; por el contrario, en el sector de "otros servicios", que incluye teléfonos, servicios financieros, un trabajador obtiene el doble del producto. Con esta relación, es tentador afirmar que el sector rural es pobre, porque produce poco. Desde la perspectiva teórica dominante de la productividad marginal del trabajo, la respuesta es simple: elevar el crecimiento per cápita.

Tabla 1. Relación PIB y PEA. año 2011

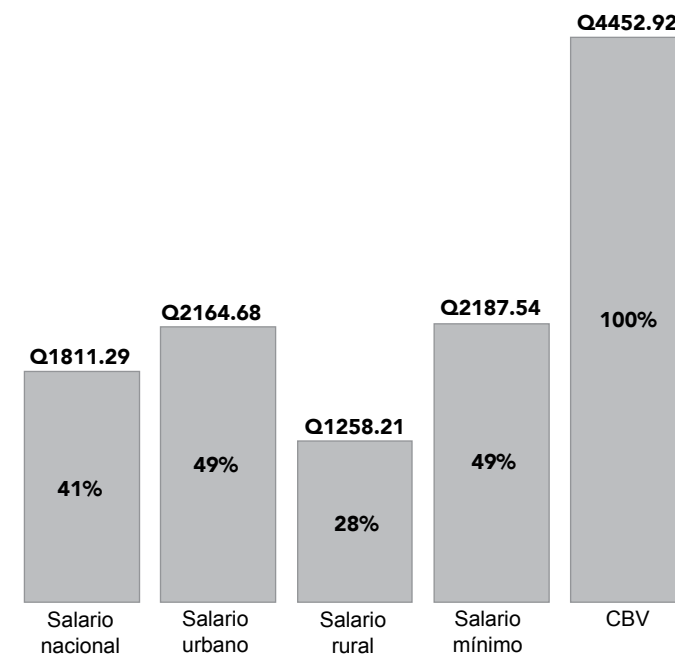
Sector	% PIB	% PEA	% PIB / % PEA
Agricultura y minas	13.2	38.8	0.34
Industria	18.3	14.6	1.26
Comercio	11.9	17.7	0.67
Otros servicios	56.6	28.9	1.96
	100.0	100.0	

Fuente: PEA, ENEI, 2011. PIB, BANGUAT

Al examinar lo que está atrás de los porcentajes, se hace otra lectura. Una de las principales características del sector rural guatemalteco es su heterogeneidad estructural donde, por un lado, se tiene la agricultura de exportación con empleo de alta tecnología y elevados índices de productividad, como lo es el cultivo de la caña de azúcar; por otro, la agricultura de subsistencia. La gravedad radica en que la agricultura de subsistencia es la productora de maíz y frijol, que son de amplio consumo por la población guatemalteca.

Pero la baja productividad es consecuencia, como también lo es la pobreza, de otros factores fuera del área rural: la concentración de la riqueza que se invierte y reproduce en la agricultura de exportación y servicios de alta rentabilidad que no son intensivos en fuerza de trabajo. Este hecho está en correspondencia con el abandono y exclusión del área rural. Los ejemplos abundan: el área rural cuenta con los peores indicadores en red vial, acceso a agua potable, centros de salud, entre otros servicios.

Para el año 2011, el salario mínimo apenas cubría la mitad del costo de la canasta básica vital. Las y los trabajadores urbanos tenían la suerte de que, en promedio, su ingreso nominal era equivalente al salario mínimo; en el área rural, el 82% de los asalariados recibía un pago inferior al mínimo. El promedio del salario solo cubría el 28% del costo de la canasta básica alimenticia.

Ilustración 3. Relación entre salarios percibidos y costo CBV

Fuente: elaboración propia con datos ENCOVI. CBV, INE.

La pobreza es un rasgo que más caracteriza a la población rural y se convierte en uno de los principales retos de la política social. Los resultados de diez años de políticas específicas para reducir la pobreza han sido insatisfactorios.

Para el año 2006, la pobreza extrema fue del 15.2%; para el 2011, del 13.3%. Estos porcentajes son mayores para el área rural: 24.4% y 21.1% para los años 2006 y 2011, respectivamente. Aunque hubo una moderada reducción, es preocupante que de cada diez guatemaltecos o guatemaltecas, dos vivan en condiciones de extrema pobreza. La situación de Alta Verapaz, es alarmante: el 47% de su población vive en esas condiciones.

Si se considera que la pobreza tiene un componente determinado por la coyuntura económica y otra parte que se puede llamar pobreza estructural, porque depende de factores como la concentración de la riqueza, se puede plantear la hipótesis de que, entre los años 2006 y 2011, la pobreza extrema, a pesar de la crisis económica mundial, experimentó una modesta reducción debido al impacto de las transferencias monetarias condicionadas en su componente coyuntural, ya que amplió el ingreso de las familias en condiciones de extrema pobreza. Este era uno de los objetivos del programa y, exceptuando el año electoral, en los primeros años, el programa se implementó en los municipios de mayor pobreza extrema.

La pobreza no extrema refleja mejor el comportamiento coyuntural derivado de factores relacionados con el ingreso. Entre el período de los años 2000 y 2006, la pobreza no extrema se redujo 4.6 puntos porcentuales (de 50.7% pasó a 45.1%). La mitad de la reducción fue debida a las remesas, especialmente a las enviadas por quienes han emigrado hacia Estados Unidos (Banco Mundial, 2008: 118). Con la crisis económica mundial y la caída de las remesas, la pobreza no extrema se incrementó en el área rural cuatro puntos porcentuales con lo cual se llegó a un 50.24%; es decir, la mitad de la población rural vive entre el umbral de la pobreza extrema y la pobreza general.

La pobreza en Guatemala, además de ser rural, también lo es indígena. Del total de la población rural, dos tercios viven en condiciones de extrema pobreza; el 33% restante corresponde a la población mestiza o no indígena. La pobreza no extrema afecta al 54.5%. Considerando solo la población indígena rural, el 82% se encuentra padeciendo las consecuencias de la pobreza general, es decir, la extrema y la no extrema. La pobreza en la población mestiza, aunque no llega al extremo de la de los indígenas, aún es alta, ya que el 61% está bajo el umbral de la pobreza general.

En conclusión, los esfuerzos que la política económica y social ha venido realizando en las últimas décadas, ya sean los fondos de inversión social, la estrategia de reducción de la pobreza, desarrollo territorial rural o las transferencias monetarias condicionadas no han logrado enfrentar la pobreza rural, la exclusión social y étnica, y el alarmante problema de la desnutrición crónica. Es urgente repensar el modelo de desarrollo que tome en cuenta la especificidad de los hogares rurales más centrado en las personas, en su bienestar más que en el mercado y el PIB per cápita.

Referencias bibliográficas

- Banco Mundial (2003). *La pobreza en Guatemala*. Serie de estudios del Banco Mundial sobre países.
- Banco Mundial (2009). *Guatemala evaluación de la pobreza: buen desempeño a bajo nivel*. Washington: Banco Mundial.
- Instituto Nacional de Estadística. *Base de datos de las Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI*. Años 2000, 2006 y 2011.
- Schejtmanh, Alexander (1980). "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia". En: *Revista de la CEPAL*. Págs. 121-140. Santiago de Chile.

El escenario rural en Guatemala: lo ambiental

Juventino Gálvez*

Introducción

Cuando se habla sobre ambiente, usualmente se recurre, como primera intención, a la presentación de una variedad de datos acerca de cómo evolucionan diferentes componentes del ambiente y lo que se logra es, generalmente, preocupar a la audiencia. Pero muy probablemente, tal preocupación será olvidada con mucha rapidez. Por eso, hoy quisiera, más que hablar sobre datos dispersos, hacerlo sobre la relación entre la calidad del ambiente natural y el desarrollo.

El ambiente natural debe asumirse como un bien público y, en ese sentido, su gestión precisa de una institucionalidad pública (interactuando con instituciones no públicas), poderosa, con capacidades para persuadir acerca de determinados comportamientos que convienen a la colectividad, vía, normas o incentivos.

Cuando no funciona la política pública, se esperaría que los movimientos sociales denuncien y demanden su articulación a la altura de determinada problemática ambiental. Así, el hecho de que algunos problemas ambientales de actualidad alcancen la dimensión de crisis, puede explicarse, en buena medida, por la indiferencia de la sociedad.

1. Relación entre ambiente y desarrollo

Para explicar esta relación, se hará referencia a un marco analítico utilizado desde hace algunos años, el cual considera el ambiente natural como parte del ambiente total e incluye tanto los recursos que son usados por todos los seres vivos, así como las condiciones a las cuales estos están sujetos. Estas condiciones afectan su comportamiento. La unidad básica de ambiente natural es el ecosistema, el cual garantiza la provisión de estos recursos y condiciones. La composición, la estructura y la función de los ecosistemas permite que sean categorizados en el marco de sistemas de clasificación internacionales. Guatemala goza de una alta diversidad y riqueza de ecosistemas naturales.

Esta riqueza ecosistémica del país ha permitido que Guatemala sea incluido dentro de la lista de los diecinueve países megadiversos del planeta, lo cual significa una serie de

* Ingeniero Agrónomo en Recursos Naturales Renovables (Guatemala), Maestría en Gestión de Recursos Naturales y Biodiversidad (Costa Rica), cursos de Economía Ecológica (Holanda) y estudios doctorales en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Pontificia de Salamanca). Es director del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar (IARNA-URL).

desafíos. Sin embargo, esta condición no necesariamente es valorada; como consecuencia, es subutilizada en el marco de estrategias de desarrollo rural integral. Más bien, la biodiversidad se reduce sostenidamente.

El ambiente natural, en el marco de un paradigma donde se privilegia el desarrollo integral y sostenido, debe gestionarse de manera balanceada junto a las dimensiones económica, social e institucional. Más que ser considerado como una fuente inagotable de materiales y energía y un recipiendario de desechos, debe asumirse como una matriz que posibilita la satisfacción de necesidades materiales y espirituales. Esto implica, también, la valoración de la vida en todas sus formas.

2. Los problemas ambientales

Las relaciones que se establecen entre los ecosistemas (subsistema natural) y la sociedad (subsistema social) generan los problemas ambientales.

La diversidad, la magnitud y la complejidad de los problemas ambientales obedecen a una racionalidad de producción y consumo establecida por la sociedad.

Como bien sabemos, esa racionalidad de producción y consumo ocurre, en nuestro caso, al amparo del sistema de producción capitalista, y de la doctrina o ideología neoliberal. Se ha documentado, que cuando la dimensión ambiental es deficitaria en gestión, frecuentemente se refuerza mutuamente con el déficit en la gestión de la equidad. Este hecho hace más difícil a grupos marginados, como a las mujeres y a los niños, atender necesidades fundamentales vinculadas con la energía, el agua, la biodiversidad, el saneamiento. Esos aspectos, como veremos más adelante, impulsan la vulnerabilidad sistémica.

Los problemas ambientales se pueden caracterizar a partir de los siguientes elementos:

- se refieren al conjunto de hechos y circunstancias que se reflejan en agotamiento, degradación y contaminación del ambiente natural;
- repercuten en el bienestar social y la estabilidad del sistema país, cobran vidas y la amenazan permanentemente;
- alcanzan dimensiones de crisis cuando, manteniendo un esfuerzo insuficiente de gestión, está en duda la posibilidad de modificarlos y cesarlos;
- son reflejo de las estructuras que sustentan el funcionamiento de países con una escasa valoración de la vida en todas sus formas y el bien común.

3. Rasgos del panorama ambiental en Guatemala

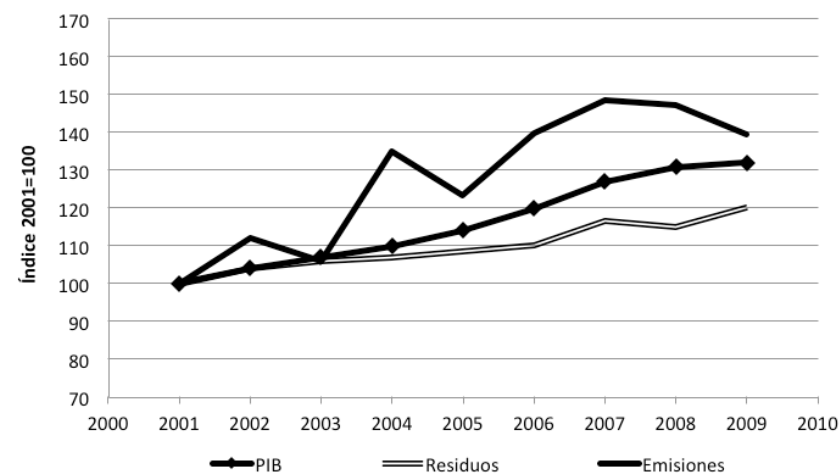
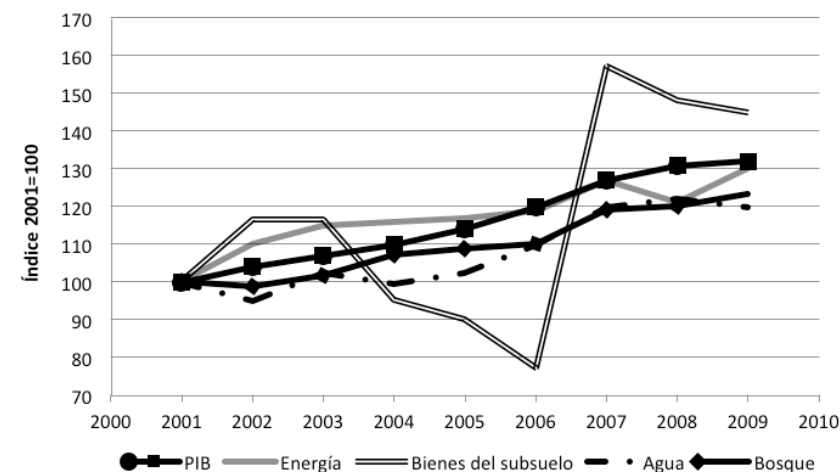
En materia de desarrollo rural, como se ha demostrado ampliamente, los déficits, tanto en temas ambientales como en desarrollo, se refuerzan mutuamente y aumentan la vulnerabilidad a nivel local.

En el ámbito de nuestro país, y en lo concerniente a las relaciones economía-ambiente, nótese, en la gráfica 1, la correlación existente entre el crecimiento del Producto In-

terno Bruto para el período 2001-2010; la intensificación en el uso de la energía; y el agotamiento, bajo regímenes netamente extractivos, de los bosques, del agua y de los bienes del subsuelo. Así mismo, nótese, en la Gráfica 2, la correlación con la producción de contaminantes, especialmente los residuos sólidos y las emisiones atmosféricas de gases con efecto de invernadero.

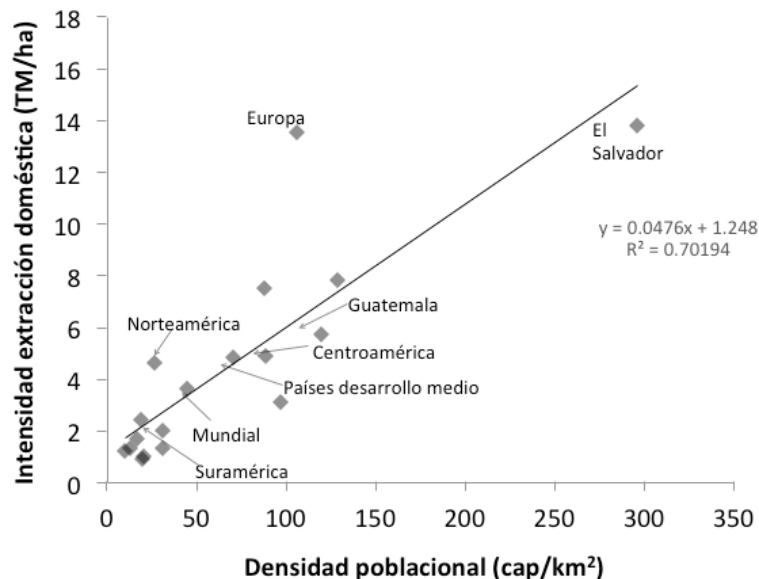
Como ejemplo concreto, durante el período de análisis, el PIB creció un 32% y la producción de residuos sólidos, con sus consecuentes efectos contaminantes, creció un 40%. Menos del 20% de estos es objeto de tratamiento alguno.

Gráfica 1. Relación entre el crecimiento del PIB y la extracción de bienes naturales



La gráfica 3 correlaciona la intensidad de extracción doméstica de materiales y de densidad poblacional. La tasa de extracción de materiales de Guatemala es más alta que la del resto de países centroamericanos, incluso más alta que la de la media mundial.

Gráfica 2. Relación entre extracción y densidad poblacional
(En toneladas métricas por hectárea y habitantes por kilómetro cuadrado)



La biomasa de la agricultura forestal es de más de 64 millones de toneladas métricas al año, pero en el proceso de extracción también se erosionan alrededor de 21 de toneladas métricas de suelo. Lo anterior tiene grandes implicaciones y habría que agregar la minería, actividad que ha crecido en un 1000% en los últimos cinco años; el país tiene un régimen netamente extractivo, con sus consecuencias. A esto se agrega que el declive de la cobertura forestal ocurre con un ritmo mínimo del 3.5% anual.

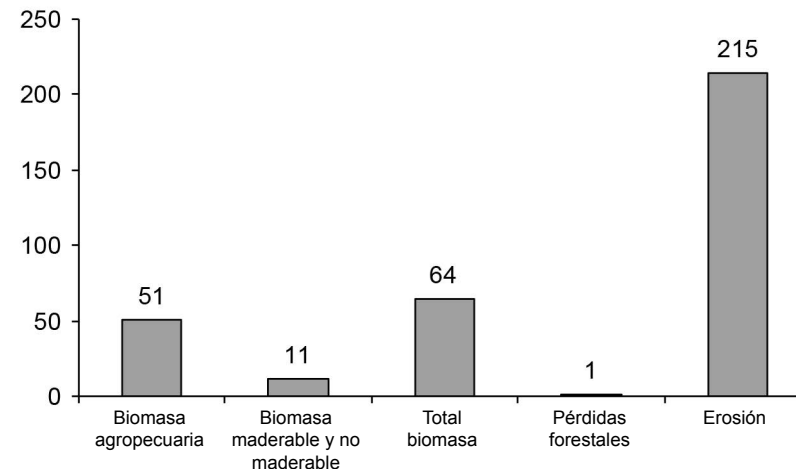
4. El desarrollo sostenible

Un marco de análisis, base para la acción, que puede ser útil en este propósito es el "desarrollo sistémico", inspirado en el concepto de "desarrollo sostenible" ampliamente difundido, pero, hay que reconocer, bastante ajeno a los estilos de gestión pública y a los criterios utilizados para definir prioridades en nuestro país. El desarrollo sostenible, sin embargo, no es un concepto de transformación del sistema establecido; más bien, es un concepto con enfoque de corrección, pero con un enorme potencial para provocar balances o equilibrios.

Hay intentos muy serios que buscan hacer operativo este concepto, procurando conservar su esencia. Esta es, desde nuestro punto de vista, "regular el crecimiento económico

conforme con los límites naturales, valorar la diversidad, respetar la vida y apuntalar el bien común, intergeneracionalmente, vía instituciones fuertes y autónomas".

Gráfica 3. Daño indirecto de extracción de materiales Guatemala 2006
(En millones de toneladas métricas)

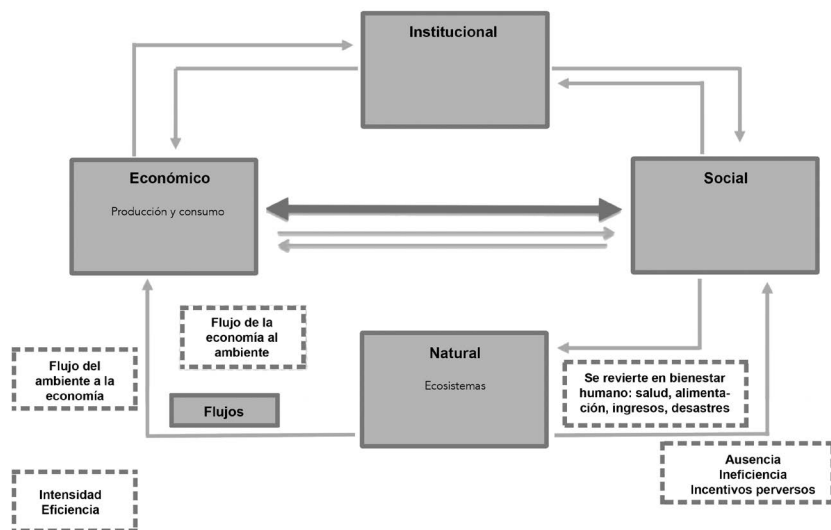


Como mencioné anteriormente, el enfoque que hemos elegido para hacer operativo el concepto de desarrollo sostenible es el sistémico y tiene su origen en la búsqueda permanente de la coexistencia de los subsistemas natural y social dentro de nuestro sistema país; este último, desagregado en tres dimensiones. Para simplificar la realidad, esta relación puede organizarse de manera conveniente en lo que el ecólogo argentino Gilberto Gallopin denominó Sistema Socioecológico: este sistema está integrado por los subsistemas natural, económico, social e institucional.

Este marco analítico, al privilegiar la mirada sistémica de la realidad, permite reflexionar sobre contextos y relaciones causa-efecto. Las relaciones economía-personas-ambiente son cotidianas y de doble vía, siendo este último el soporte esencial de las necesidades de producción y consumo y, en consideración con su carácter de bien público, en este marco de análisis, son las instituciones, a través de políticas públicas, las que están llamadas a garantizar su permanencia.

Cuando las instituciones son inoperantes o se desvía su espíritu de creación, son los movimientos sociales los que están llamados a ejercer los contrapesos necesarios. Finalmente, en relación con este marco de análisis, también hay que recordar que son las instituciones las que deben procurar los intereses nacionales frente a relaciones con otros sistemas, lo cual es particularmente importante, cuando se trata del contexto internacional del sistema país.

Esquema 1. Sistema socioecológico



Sobre este marco analítico y esta base conceptual podemos establecer, más concluyentemente, algunos hechos:

- Primero: la producción y el consumo es inherente a nuestro sistema de producción, y la demanda de bienes de consumo excede las fronteras del sistema país.
- Segundo: los problemas ambientales, ya definidos anteriormente, surgen de los flujos de doble vía entre los subsistemas natural y económico. En un sentido, debido a la extracción de materiales; y en otro, debido a la generación de desechos sólidos, líquidos y gaseosos.
- Tercero: los flujos inevitablemente generan impactos en el ambiente natural, pero estos alcanzarán dimensiones críticas en la medida en que las instituciones estén ausentes o, al estar presentes, operen con insuficiencias o bien enarbolando incentivos perversos.
- Cuarto: en un escenario como este, los problemas ambientales se revierten en línea recta hacia todas las formas de vida; consecuentemente, repercuten en el bienestar humano, afectando de manera directa la salud, la alimentación, las posibilidades de obtener ingresos, y al mismo tiempo, profundizando en la vulnerabilidad y en la exposición a desastres.

Sobre esta base, podemos identificar y dimensionar, en primera instancia, los problemas ambientales derivados de los flujos de materiales y energía que van del ambiente natural a la economía, siendo algunos de estos:

- Primero: la deforestación anual de 132,000 hectáreas de bosque natural, la cual está ligada a un flujo de madera y leña del orden de los 31.6 millones de metros cúbicos anuales. De este flujo total, las autoridades institucionales solo permiten la utilización de un 5%; el 95% restante es usado al margen de dichas autoridades. Durante los años 1950-2010, presenciamos la reducción sostenida de los bosques, de tal modo que, para el quinquenio 2006-2010, la tasa de pérdida fue del 3.5% anual, una de las más altas de la región. La deforestación, incluso, ha alcanzado áreas protegidas de relevancia mundial y con un potencial para actividades productivas de bajo impacto, hasta hoy marginadas.
- Segundo: un enfoque eminentemente extractivo bajo el cual se consume un promedio anual de 20,000 millones de metros cúbicos de agua. El uso del agua es una necesidad vital y también para fines productivos. Lo malo es que los esfuerzos de gestión para garantizar su almacenamiento y su distribución, y para garantizar la vitalidad de todos los elementos del ciclo hidrológico son mínimos y no superan el 2.5% de las necesidades totales de gestión.

Por ejemplo, sabemos que, en los doce municipios que conforman la región metropolitana, las relaciones entre extracción de agua y recarga de acuíferos a través de la lluvia, es de 5.5 a 1. Solo en el área de influencia de la región metropolitana se estima que hay poco más de 2,800 pozos, con un incremento anual de al menos cincuenta pozos. Los acuíferos, denominados libres, están agotados y se ha debido profundizar más en las entrañas de la tierra para alcanzar, ahora, los acuíferos denominados confinados. Como si esto no fuera poco, la demanda actual no solo es insatisfecha, sino creciente. Asimismo, esfuerzos para el almacenamiento y la distribución con la escala apropiada no existen prácticamente en ningún lado. También, son crecientes los niveles de presión derivados de las demandas de los cultivos de exportación (la caña de azúcar, el banano, la palma africana, por ejemplo), así como de las demandas de la industria (destacando el beneficio de café), de la generación eléctrica y de los hogares. El enfoque extractivo actual solo nos está conduciendo a una crisis hídrica inminente de mayores proporciones.

- Tercero: la extracción de 40 millones de toneladas de recursos del subsuelo. La extracción de minerales no metálicos, vinculada al sector de la construcción, tiene un impacto que podría denominarse extensivo. Prácticamente, ocurre en todo el territorio nacional y su impacto más importante es la modificación de los cauces de los ríos y la deforestación localizada, en la mayoría de los casos de bosques remanentes ubicados en espacios con altas pendientes cuyo potencial es la protección.

Por otro lado, la extracción de minerales metálicos ha demostrado ser un mecanismo que activa la violencia y la fragmentación social. Este aspecto no solo está fundado en la amenaza derivada del potencial contaminante que las actividades mineras tienen directa e indirectamente sobre la vida de las personas y su entorno, sino también en la competencia por recursos, como el agua, que son estratégicos para las comunidades rurales. Estos aspectos se exacerbaban en la medida en que el Estado no tenga la capacidad para regular plenamente el proceso en todas sus etapas; el conocimiento, la presencia y la capacidad de respuesta del Estado son imprescindibles. Contrariamente, el control es ejercido hoy por las empresas concesionarias; el Estado ha asumido un rol de observador y las comunidades se han visto obligadas a asumir un rol defensivo motivado por el legítimo derecho de defensa de sus territorios.

- Cuarto: la merma de poblaciones silvestres en la zona marino-costera debido al agotamiento, la degradación y la contaminación de casi todos los componentes, entre otros, del ecosistema manglar. Estas zonas, con su gente y sus ecosistemas de enorme valor estratégico en varias dimensiones, son objeto, sin ninguna duda, de un abandono sostenido.

En segunda instancia, podemos identificar y dimensionar los problemas ambientales derivados de los flujos de contaminantes que van de la economía al ambiente natural, siendo algunos de estos:

- Primero: la generación promedio anual en los últimos diez años de 116.5 millones de toneladas de desechos sólidos. Como mencioné anteriormente, mientras el crecimiento es exponencial, el reciclaje y el tratamiento apropiado es menor a un 20% del total. El servicio de recolección municipal y privado a nivel domiciliario alcanza solamente un 31% del total de hogares. Los efectos contaminantes, como podrá deducirse, son acumulativos.
- Segundo: la generación de al menos 10,000 millones de metros cúbicos anuales de aguas residuales, que son vertidas indiscriminadamente al agua y al suelo y, a partir de aquí, se activa el riesgo de enfermedades que afectan directamente a las comunidades más vulnerables.
- Tercero: la generación de dióxido de carbono, el cual es equivalente a 48 millones de toneladas. Esta tendencia es creciente y, unida a la también creciente pérdida de bosques naturales, nos otorgan ya la condición de país emisor neto de gases con efecto de invernadero.

En tercera instancia, el marco analítico nos permite identificar y dimensionar problemas ambientales que son producto de ciertas intensidades y eficiencia a nivel del sistema país. Dos indicadores son relevantes:

- El primer indicador: revela que el conjunto de actividades productivas ha conducido a una sobreutilización y consecuente degradación de al menos el 15% del territorio nacional, ocasionando, tan solo en este espacio, una erosión anual de al menos 148 millones de toneladas de suelo, lo que ha significado, en muchos casos, agotar la capa productiva y alcanzar el material original. La erosión nacional de suelos puede alcanzar 215 millones de toneladas. Este problema se exagera por la carencia de programas nacionales de conservación de los suelos agropecuarios.
- El segundo indicador: se refiere a una efectividad de manejo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, catalogada como media. Con este desempeño, no es posible cumplir los objetivos para los cuales el sistema fue establecido legalmente.

Eso significa que los espacios de reserva, aquellos que albergan poblaciones silvestres y que tienen el valor de permitir aún el funcionamiento de procesos esenciales para la vida (como el ciclo del agua, de los nutrientes, de las relaciones naturales interespecíficas vitales como la polinización), están sucumbiendo frente a la mirada contemplativa de las instituciones y de esta sociedad.

Quisiera finalizar señalando que el Perfil Ambiental propone un conjunto de metas básicas, todas susceptibles de abordaje si se asumen desde ahora de manera diferente y con

la máxima voluntad política. Su consecución está asociada a dos categorías de desafíos, los cuales he denominado operativos y estructurales, y que seguramente entenderemos fácilmente después de este breve repaso. Los desafíos operativos se refieren a:

- Primero: estabilizar la cobertura forestal a restaurar espacios estratégicos degradados.
- Segundo: reducir a cero la tasa de deforestación en áreas protegidas.

En ambos casos, las acciones combinadas de las autoridades forestales, las fuerzas de seguridad y las autoridades fiscales deben regular la infraestructura instalada de soporte a la demanda ilegal de madera en rollo.

- Tercero: administrar el agua de manera integral a través de una política hídrica y una política hidráulica que garantice su captación, almacenamiento y distribución de manera equitativa para garantizar las necesidades de consumo, producción y calidad ambiental. El referente internacional de 1,700m³/habitante/año para satisfacer estas necesidades, indica el nivel de gestión requerido con respecto a la disponibilidad bruta de agua en el país.
- Cuarto: recuperar y restaurar el control de las zonas marino-costeras y administrarlas para cumplir al menos cuatro objetivos estratégicos relacionados con la calidad ambiental, la recreación, la eficiencia económica, y el desarrollo social y la seguridad.
- Quinto: instaurar un programa nacional de conservación de suelos en el marco de una línea de fomento de las economías campesinas y del mejoramiento de la agricultura comercial.
- Sexto: zonificar el territorio para controlar la calidad de las operaciones mineras destinadas a atender las demandas de la construcción. La minería metálica no debe expandirse más hasta no encontrar condiciones institucionales, sociales, económicas y ambientales favorables para el país.
- Séptimo: reducir, reusar y tratar los desechos sólidos y líquidos en esfuerzos acordes con el ritmo de producción.
- Octavo: regular y reducir emisiones de gases con efecto invernadero con especial atención a los sectores de la energía y el transporte.
- Noveno: implementar acciones territoriales de adaptación al cambio climático, lo cual está ligado al desarrollo del conocimiento y a la capacidad de invertir recursos.

Estos desafíos operativos podrán enfrentarse con alguna probabilidad de éxito en la medida en que se fortalezca y revitalice la institucionalidad pública y opere en sintonía con los movimientos sociales. No obstante, el peso de las causas estructurales de la degradación ambiental y la pobreza es sumamente alto. La sociedad, bajo el liderazgo gubernamental, debe iniciar un proceso de análisis de tales causas. Por ahora, podemos señalar, como parte de los desafíos estructurales de los problemas ambientales, los siguientes:

- Primero: este problema lo expresaré en los siguientes términos, porque creo que así será entendible: balancear el sistema país utilizando las orientaciones

operativas del concepto de desarrollo sostenible. En principio, esto sugiere modificar los criterios de asignación de prioridades nacionales y, consecuentemente, de asignación de recursos públicos. Solo de esa manera será posible empezar a detener y revertir la degradación ambiental y la inequidad social.

- Segundo: esto requiere de un motor institucional renovado. Entonces, es preciso realizar una profunda reforma del Estado guatemalteco para dotarlo de un sistema institucional funcional que sea capaz de visualizar y liderar la búsqueda de balances. El desarrollo político, en el amplio sentido del término, es necesario y, por lo tanto, también se requiere una legislación a la altura de estas aspiraciones.
- Tercero: se necesita el enfrentar la corrupción en todas sus formas.
- Cuarto: en el ámbito de la producción fuertemente dependiente del uso de la tierra, se precisan dos líneas complementarias:
 - La primera: se refiere a la necesidad de subordinar el enfoque de finca al enfoque de cuenca en las grandes extensiones de cultivos de exportación. La responsabilidad social empresarial no debe implementarse de la puerta hacia adentro, sino que debe hacerse también hacia afuera. Y en materia ambiental, eso requiere una vinculación con los espacios territoriales más amplios donde tienen lugar estas operaciones. Recordemos que los procesos naturales no tienen límites. Para ello, se requiere identificar e impulsar necesidades de gestión e inversión entre los agroempresarios, los habitantes y las autoridades locales. La gestión del agua es un bien que requiere de un enfoque como este.
 - La segunda: se refiere a la necesidad de proveer una plataforma económica directa a campesinos en torno a sistemas de producción familiares que garanticen múltiples propósitos tales como la alimentación, los ingresos y la gestión de bienes y servicios ambientales. La economía campesina ofrece un marco conceptual y vivencial de validez internacional que sirve a este propósito.

Este desafío no solo tendrá un efecto ambientalmente positivo, sino también, a través de la segunda línea, se enfrentarán parcialmente las desigualdades en la búsqueda de seguridad económica y de ingresos, las cuales van más allá de la promesa de un empleo.

- Quinto: revalorizar el rol promotor del Estado en el desarrollo diferenciado según las necesidades y potencialidades territoriales. A partir de acá, apoyar la dotación tanto de capacidades (educación) como de activos estratégicos (infraestructura, tierra) para cerrar las brechas de desigualdad en materia de generación de ingresos.
- Sexto: fomentar una cultura de respeto hacia la diversidad y la vida en todas sus formas.
- Séptimo: revitalizar la política exterior del país, otorgando un lugar relevante a los intereses ambientales del país, lo cual demanda un fortalecimiento conceptual y de las capacidades necesarias para negociar recursos financieros,

sin olvidar que nuestros desafíos ambientales tampoco pueden quedar sujetos al flujo de donaciones puntuales y eventuales.

No podemos negar que nuestra vulnerabilidad sistémica y aquella que se explica a partir de los problemas ambientales se han venido acumulando con el paso del tiempo y frente a la mirada complaciente de las diferentes administraciones gubernamentales. La clave, ahora, está en reconocer el momento crítico y asumir el desafío que la realidad nos presenta. Este no es un planteamiento que niega la necesidad de crecer económicamente, pero un crecimiento económico degradante y concentrador no es la única vía destinada para los guatemaltecos. Impulsar el diálogo nacional respecto de una nueva vía compete a nuestras actuales autoridades.

Dinámicas político-institucionales en el área rural

Byron S. Morales Dardón*

Resumen

La realidad político-institucional del área rural de Guatemala está determinada por un conjunto de aspectos históricos, políticos, sociales, culturales y estructurales, generadores de importantes vacíos y debilidades en diversos ámbitos, los cuales se intentará reflejar en este material.

Estos temas están regresando a la agenda de discusión, principalmente por la compleja situación actual y sus implicaciones inmediatas en términos de factores como: el agravamiento del empobrecimiento de una enorme porción de la población guatemalteca; el riesgo de déficit alimentario en amplias regiones para los próximos meses; la agudización de las tensiones sociales existentes por la acumulación de tensiones del histórico problema agrario y de la presencia de actividades de empresas privadas extractivas, de la generación y la transmisión de energía eléctrica y de monocultivos; el papel del Estado.

Los aspectos más destacados a los que se hace referencia son: la débil cobertura del Estado, la limitada coordinación interinstitucional, los 'cortes' en políticas, planes, programas y proyectos derivados del relevo de un gobierno a otro, la disfunción de mecanismos de participación ciudadana, la corrupción en la práctica política convencional –que también alcanza a empresarios y dirigencias sociales–, la colisión de perspectivas de vida y concepciones de desarrollo distintas, el histórico problema de la tenencia, la propiedad y el uso de la tierra y, finalmente, las alteraciones producidas por la presencia de actividades capitalistas ilícitas de carácter transnacional.

Introducción

El proceso seguido en Guatemala desde la firma de los Acuerdos de Paz (1996) hasta la actualidad, presenta aún importantes vacíos y debilidades en diversos ámbitos del desempeño político-institucional. Es imprescindible hacer notar esta situación cuando se presenta una nueva etapa de discusión sobre el desarrollo rural y la institucionalidad correspondiente.

* Licenciado en Ciencias Políticas, Universidad Rafael Landívar. Posee estudios de maestría en Antropología Social, Universidad San Carlos de Guatemala. Actualmente, es Director del Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala, de la Universidad Rafael Landívar.

Estos temas están regresando a la agenda del país principalmente por la compleja situación actual y sus implicaciones inmediatas: una previsible agudización del empobrecimiento en las capas sociales excluidas, el riesgo de déficit alimentario para los próximos meses en varias zonas del país, y las tensiones sociales existentes derivadas del histórico conflicto agrario y de la actividad de empresas privadas extractivas, de la generación y la transmisión de energía eléctrica y de monocultivos, entre otras, lo que plantea un riesgo de confrontación con costos impredecibles.

Acontecimientos recientes desvelan la fisonomía de las dinámicas sociales y políticas que imperan en el área rural de Guatemala. Los hechos ocurridos en el municipio de Santa Cruz Barillas (del departamento de Huehuetenango), en el municipio de Totonicapán (del departamento del mismo nombre) y, hace pocos días, en la aldea de San José La Paz (municipio de Tajumulco, departamento de San Marcos), son indicadores de la conflictividad y las tensiones que prevalecen en Guatemala a pesar de los Acuerdos de Paz.

Aquellos Acuerdos de Paz, suscritos hace ya casi dieciséis años, propusieron la construcción de un Estado democrático y fortalecido "como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, y como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos", formulación que conllevaría cambios legales e institucionales importantes para hacerlo posible (Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, 6 de mayo de 1996). Los tropiezos, avances y retrocesos del proceso de paz durante este tiempo han sido múltiples. Este comportamiento es propio de un proceso complejo en el que se manifiestan los diferentes actores, sus intereses, sus contradicciones y sus luchas.

Es necesario tener presente, además, que el Estado, como actor, refleja la conflictividad social y política de las sociedades y también actúa en la conformación de los sistemas de intereses económicos y de actores políticos que definen la dinámica del conflicto (Calderón, 2011: 7).

La intención de las siguientes notas que se enumeran es, precisamente, un acercamiento parcial a la realidad político-institucional del área rural. En cada caso, se identifican los actores que intervienen en las dinámicas y los factores que explican la situación, y al final, en forma breve, se mencionan algunas valoraciones sobre el escenario futuro desde las tendencias actuales.

1. Cobertura del Estado

Sobre esta realidad, es de destacar la débil cobertura del Estado que no se corresponde con los graves problemas y las necesidades sociales.

La incapacidad de un Estado, para proveer las condiciones mínimas que satisfagan las necesidades de la población, es un factor que interviene de forma directa en la conflictividad. La inexistencia de garantías de acceso a derechos básicos de vida por parte del Estado (como educación, salud, seguridad social, servicios de agua y luz) hace que la conflictividad sea mayor y su abordaje sea complicado. Esto nos lleva a inferir que se reduciría la conflictividad, en cierta medida, mediante la atención y la solución de esas necesidades o intereses desatendidos (PNUD, 2006).

La presencia estatal es muy baja en amplias zonas de Guatemala. Una idea general de la situación fue formulada por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010, al indicar que el Índice de Densidad del Estado a nivel de país tiene un valor de 0.22, lo cual tiene variaciones que

pueden ser significativas de departamento a departamento y de municipio a municipio, aspecto que también puede depender del tipo de servicio público del que se trate. La referencia a la densidad del Estado se configura en virtud de su relación con los intentos modernizadores o con las crisis políticas internas, según lo que formula el PNUD (2010: 123)¹.

Según el mencionado Informe Nacional de Desarrollo Humano, no se encontró una correlación muy alta entre el desarrollo humano y la densidad estatal, pero las gráficas reflejan que "en los municipios con más bajos indicadores, hay menor densidad estatal" (2010: 139). Sobre esto, aún se tiene pendiente establecer la calidad de la presencia estatal, su autonomía y su capacidad regulatoria (a pesar de que la fuerza del Estado, en sus capacidades regulatorias, no debería tener variación en ninguna parte del país, pues se vincula con el Estado nacional).

Con estos elementos en cuenta, dejamos abierta la posibilidad de que, dependiendo de la dimensión de su presencia, el Estado tendría la capacidad de recoger las demandas de la sociedad.

En otras palabras, el concurso del Estado es fundamental. La desastrosa experiencia de las políticas de ajuste a las economías en América Latina, implementadas en los años ochenta y noventa del siglo XX, dejaron claro que "el desarrollo económico no puede por sí solo alcanzar la plena sostenibilidad de la sociedad, erradicar la pobreza y conducir al bienestar de la ciudadanía" (Robles, 2001: 12)².

Guatemala ha sido, precisamente, uno de los países más 'obedientes' en la aplicación de disposiciones de ajuste estructural, mediante la reducción-eliminación-privatización de servicios y dependencias estatales, al igual que cediendo a las presiones de apertura del mercado. Se trata de la aplicación de un nuevo modelo de administración pública que se caracteriza por "...privatizar lo que antes era público y de desnacionalizar lo que en otro tiempo fueron autoridades y programas de política pública" (González Izás, 2012: 55).

De ahí que el sector público agropecuario fuera desmantelado –como los demás servicios–, en especial aquellas dependencias e instituciones que tenían como finalidad la protección y el respaldo técnico a la población campesina y rural (por ejemplo, DIGESA), quedando únicamente los apoyos que van a las capas medias y altas rurales (Gauster y Alonso, 2008: 14), las que destinan la producción a las exportaciones tradicional y no tradicional³. Esto ha tenido implicaciones tanto en el déficit de la producción de alimentos

1 La noción de Estado utilizada en el INDH se da a partir de la estructura con la que cuenta, integrada por el conjunto de dependencias o instituciones jerárquicas que lo conforman.

2 De ahí, sostiene Robles, que se haya transitado hacia la búsqueda de la complementariedad entre políticas de desarrollo socioeconómico en la región. El desastre del ajuste en América Latina empujó a la formulación y a la implementación de acciones gubernamentales de tipo no contributivo, en expansión desde hace varias décadas (transferencias condicionadas, bolsas solidarias, etc.). Guatemala no ha sido ajena y en su funcionamiento ha sido motivo de frecuentes descalificaciones, señalamientos de corruptelas y presiones para evitar su institucionalización. Es más, los instrumentos contenidos en la legislación, y que garantizan 'mínimos sociales', se desenvuelven en una situación compleja, y afrontan constante deterioro inspirado en la flexibilidad laboral y en los riesgos de desaparición ante el interés de desregulación de los sectores patronales.

3 La explicación de algunos estudios es que los productos de exportación no tradicionales permiten más utilidades en espacios menores respecto de los granos básicos y, además, contribuyen a explicar el tipo de vías para atenuar las tensiones. También tiene que ver con las divisas, según especialistas, cuyo crecimiento ha sido espectacular. De acuerdo con el Banco de Guatemala, en 1990 se captaron 107 millones de dólares y 1,500 millones para el 2002, situación semejante o mayor en países vecinos, motivo por el cual tales productos han adquirido creciente prioridad en el ámbito de la política internacional de los gobiernos del área (Valdez, 2003: 211).

como en la soberanía alimentaria del país (es el caso, por ejemplo, de la desaparición de INDECA).

Algunos de sus efectos fueron la quiebra de miles de pequeños productores⁴, la disminución de la producción local de granos básicos para la alimentación, el aumento y la concentración de las importaciones en pocas empresas que, a su vez, influyen de manera decisiva en los precios a nivel doméstico (2008: 12).

En ese mismo sentido, la experiencia indica que son las cadenas agroalimentarias las que con exclusividad se benefician de una danza de precios siempre hacia arriba, sin importar que en el mercado internacional apunten a la baja. Un caso emblemático es el de la harina de trigo en Guatemala: su precio aumenta de acuerdo con el mercado internacional; sin embargo, cuando su precio disminuye, no se traslada al consumidor. Por ejemplo, entre diciembre de 2007 y junio de 2008, el precio internacional del trigo bajó en un 4%; no obstante, el precio del pan, durante ese mismo período, se incrementó en un 22.5% (2008: 12). En apariencia –dicho en forma eufemística–, son los misterios del mercado.

Lo importante de destacar es que las cadenas internacionales de valor son actores dominantes del ‘libre mercado’ de determinados productos básicos (2008: 13 y 14).

2. Coordinación interinstitucional

Otro aspecto es la limitada o ausente coordinación entre las dependencias públicas con presencia a nivel municipal. Las descoordinaciones, los traslapes y las duplicidades generalmente convierten las acciones públicas en estériles; uno de sus motivos es la carencia de un entramado jurídico apropiado que permita dicha articulación.

Durante la administración gubernamental guatemalteca del período 2008-2012, fueron notorias las contradicciones y la grave falta de comunicación; algunos ejemplos de ello son: las desavenencias entre el MAGA y el ya desaparecido ProRURAL; de igual manera, trascendió públicamente la concentración de información de MIFAPRO, el cual se mostró indispuerto a compartir datos con alguna otra dependencia pública; y los roces generados entre funcionarios de los Ministerios de Salud y de Educación. La administración actual tampoco escapa a ese fenómeno: una experiencia sobresaliente este año fue la entrega de fertilizantes por parte del MAGA.

Podría decirse que las instituciones vinculadas con el desarrollo rural han mantenido ninguna comunicación, mucha duplicidad y pocos recursos; como consecuencia, los resultados son pobres. Se trata de un fenómeno que pervierte lo público y es ampliamente conocido, pero permanece y hasta es fomentado. La perversión estriba en que se convierte en fuente de corrupción, de enriquecimiento ilícito y de pago de favores a las redes clientelares de los partidos políticos.

En contrapartida, habría que establecer los efectos de los ejercicios de coordinación interinstitucional en los municipios y hasta qué punto habrían potenciado la efectividad de la acción pública, incluso sin recursos adicionales o con los aportes que las alcaldías pudieran agregar. Experiencias de este tipo en el marco de las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional han sido interesantes; por ejemplo, coordinaciones en los Ministerios de Salud, Educación, Agricultura, Ambiente y Desarrollo (Gauster,

⁴ Recordemos, como bien indica Gauster, que la pequeña producción es estratégica, porque es la que produce lo que come la población.

2012). La voluntad del Alcalde al respecto, en apariencia, ha tenido efectos que habrían influido en que fueran fructíferas iniciativas de este tipo en su oportunidad.

3. El relevo en la administración gubernamental

En ese contexto antes mencionado, se presenta otro aspecto circunstancial y cíclico, que es el relacionado con el corte político y programático que sigue en el cambio de una administración gubernamental a otra. Generalmente, los nuevos funcionarios promueven modificaciones o énfasis diferentes en políticas, planes y proyectos, sin evaluar a profundidad los avances existentes o ya institucionalizados. Incluso –y esto es lo más patético–, se hace lo mismo en el cambio de titular en un Ministerio o en cualquier dependencia durante una misma administración. Esto denota poca claridad en la formulación de políticas públicas y carencia de políticas de Estado.

La ‘mesa limpia’ incluye prioridades, procedimientos, decisiones y personal, sin considerar los procesos en su perspectiva más extensa, que también conlleva esfuerzos técnicos, interinstitucionales, financieros y movilización ciudadana, muchas veces desperdiciados sin consideración alguna.

Un componente adicional del problema es la ocupación de puestos técnicos en la administración pública por parte de la clientela política del partido oficial de turno o del funcionario de quien se trate, desarticulando las estructuras existentes; esto es común que suceda y este año no fue la excepción: por ejemplo, en dependencias como la Secretaría de Asuntos Agrarios, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y el Programa de Extensión del MAGA, hubo despidos –en algunas unidades, de todo el personal–; es más, hubo casos en los que este fenómeno se dio en contra de la voluntad de los nuevos funcionarios en la dirección de los servicios. Fueron contratadas muchas personas sin el perfil requerido, o al menos, sin la serie de capacitaciones que los trabajadores anteriores ya tenían. Ese comportamiento hace completamente inviable un accionar público efectivo.

A esto obedece la insistencia de muchas organizaciones sindicales, campesinas y de otros sectores, en cuanto a implementar, sin depender de los cambios de la administración gubernamental, la carrera del servicio civil y la formación técnica en el aparato público.

4. Mecanismos de participación ciudadana

Existen múltiples maneras de participación ciudadana, nuevas y dinámicas, que se combinan con formas tradicionales. Muchas de estas son producto o bien motores de movimientos sociales en los que se generan configuraciones y reconfiguraciones que rebasan los límites establecidos y desafían percepciones.

No obstante, la participación política de la población organizada aún es insuficiente en los planos relacionados con los asuntos públicos, lo cual tiene implicaciones. Se afronta en Guatemala el inconveniente de que muchos compatriotas desconocen los espacios y los mecanismos de participación; incluso, sus derechos como ciudadanos. De esa cuenta, hay poca participación de las organizaciones comunitarias –cuando las hay– y se aprovechan poco los instrumentos de elaboración participativa de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural).

Los Acuerdos de Paz reiteran que los aspectos centrales para la democratización del desarrollo son: la participación ciudadana, la concertación y el diálogo entre los agentes

socioeconómicos, y, también, la concertación de estos con el Estado para la formulación y la aplicación de las estrategias de desarrollo. Sin embargo, es común que una porción importante de la población tome la acción pública como un regalo, un favor o una caridad y no como una acción obligatoria del Estado en términos del cumplimiento de los derechos humanos. Los espacios de participación local, municipal, departamental y nacional no se aprovechan y no se exigen.

Por otra parte, claramente, las dependencias públicas tampoco buscan la participación social; un ejemplo de esto son las Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional –COMUSAN–.

En lo que se refiere a Comités Comunitarios de Desarrollo –COCODES–, en múltiples casos no representan los intereses de las comunidades y se han convertido en fuente de controversia al interior de la población y de esta última con autoridades locales.

Afrontar estas disfunciones en algunos mecanismos participativos podría contribuir de mejor manera a fomentar el ejercicio de la ciudadanía, a configurar una percepción social diferente de democracia –generalmente ligada al sufragio– y a avanzar hacia una apertura real en términos de deliberación democrática, de generación de nuevas tradiciones cívicas y de una democracia que adquiera sentido para las personas. Implica, por supuesto, la satisfacción de las necesidades humanas y, claro está, el ejercicio pleno de derechos como marco para la ética en la función pública y la erradicación de la corrupción y la impunidad.

5. Corrupción en la práctica política convencional

Las consideraciones y los pronunciamientos reiterados sobre las limitaciones presupuestarias de la mayoría de las dependencias y los programas públicos, generalmente ocultan el presupuesto que manejan las municipalidades, el cual, bajo ningún punto de vista, debe subestimarse.

Lamentablemente, la mayoría de los Alcaldes prefiere el tipo de obra infraestructural, también conocida como ‘obra gris’. Las razones no siempre son las más edificantes y éticas, sino que constituyen –más bien– una fuente de corrupción que incorpora a agentes municipales y a empresas privadas.

La definición de las prioridades de desarrollo y la erradicación de la corrupción son aspectos que fundamentan la importancia de la participación ciudadana en una ruta democrática que establezca el curso de la acción municipal y la utilización de instrumentos como el diagnóstico compartido, la planificación participativa, el presupuesto participativo, la incidencia política y la auditoría social.

Y esa participación, incidencia y control ciudadano deben extenderse a todo nivel. En un Estado con un sistema político e institucional corrupto, no puede esperarse que los actores involucrados en la política estén descontaminados (políticos, empresarios y organizaciones sociales); seguramente, hay corruptelas que se dan a distintos niveles. No resulta extraño que, más allá de las ‘gremiales’ o de las ‘bases’, existan intereses personales.

Esto se hace evidente en las instituciones. Las alcaldías no han escapado a esas tentaciones, pero tampoco los empresarios o las dirigencias sociales o comunitarias han mostrado invulnerabilidad ante el poder y el dinero. Eso complica más las cosas y debe erradicarse, igualmente, a todo nivel.

6. Colisión de perspectivas de vida y concepciones de desarrollo

En Guatemala sobresalen dos perspectivas de vida y de desarrollo. Por una parte, la concepción dominante de desarrollo, que es instrumental, de gestión y de inventarios, y que conlleva una valoración capitalista estricta de la naturaleza (Escobar, 2000), la cual es valorada como mercancía o ‘recursos naturales’ –como en forma eufemística se le llama–. Se basa en el crecimiento económico, la agroindustria, la productividad, la competitividad y la invocación a la ‘modernización’ del campo. Suele ser reduccionista en temas como la desigualdad –en el crecimiento– y el desarrollo local; y las implicaciones ambientales, sociales y culturales de las actividades empresariales privadas no son consideradas (Gauster, 2012).

Esta primera concepción colisiona con la segunda, que es la concepción de las comunidades rurales, indígenas y campesinas, sustentada en la protección del entorno vital, de las dinámicas del lugar que garantizan la continuidad de la vida en comunidad, en el calor del hogar que es el territorio; o sea, el lugar en donde se obtienen los medios de vida de muchas familias rurales.

Cabe mencionar aquí la interesante idea (de los pueblos originarios del continente) sobre la ‘sustentabilidad’ centrada en la totalidad, la complementariedad, la vida humana y la vida no humana (Santos, 2006), que permite condiciones de sostenibilidad de la naturaleza mediante maneras diferentes de convivencia con sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos.

La cosmovisión maya, para el caso de Guatemala y Mesoamérica, según algunos dirigentes indígenas, plantea una percepción total del universo, integrado por elementos particulares, pero sólidamente interrelacionados (Racancoj, 1994). Ellos sostienen, además, que es un hecho colectivo, parte central de la estructura mental, actitudinal y emocional que, al articularse, permite a sus miembros interpretar, reaccionar, explicar, decidir, ver, sentir, pensar y acercarse al mundo y a la vida en todas sus formas y manifestaciones. De esa manera, la naturaleza, la montaña, el bosque y todo cuanto habita en él contribuyen a la prolongación de la existencia humana; son fuente de vida. Por lo tanto, su maltrato conlleva la autodestrucción. Formulado de otra manera: la madre naturaleza no es una mercancía (Alvarado, 2010).

La condicionante para la sustentabilidad centrada en la totalidad es, precisamente, eliminar la desigualdad a través de una distribución equitativa de la renta y del control sobre los recursos, lo cual hoy día sucede en forma desajustada entre los países del Norte y los del Sur (Santos, 2006).

Y aquí es donde encontramos la coincidencia de un conjunto de elementos que conducen al choque de esas dos visiones contrapuestas, que son el punto de partida para la movilización sociopolítica en defensa de la naturaleza y del territorio.

La contradicción identificada es fuente de un alto grado de conflictividad. Sus manifestaciones más evidentes se dan de manera constante en variados ámbitos y en formulaciones discursivas similares en otros países latinoamericanos; por ejemplo:

- ‘Seguridad Alimentaria’, por una parte; ‘Soberanía Alimentaria’, por otra.

- 'Incremento de la productividad por paquetes tecnológicos' frente a la 'agricultura orgánica orientada a la recuperación de los suelos'.
- 'Tierra para el más rentable y acceso vía el mercado' contra 'tierra como bien cultural, social y de subsistencia'.
- 'Inversiones extractivas' de un lado y 'NO a tales inversiones' del otro.
- ...Y un largo etcétera.

Los conflictos se manifestaron a partir de la introducción de actividades económicas en diferentes regiones de Guatemala, las cuales han confrontando a comunidades indígenas y a otros movimientos populares contra los intereses de empresas privadas extranjeras y nacionales, extendido al papel de agentes e instituciones estatales. Algunas de esas actividades son: las extractivas (minerales y petróleo), de generación de energía eléctrica (hidroeléctricas), de producción agrícola no tradicional (con propósitos no alimentarios y destinadas a la exportación, como caña y palma africana), las forestales y agroforestales con propósitos madereros y energéticos (INTRAPAZ/URL, 2009: 27).

Esos intereses confrontados también son expresados en los mecanismos político institucionales, en virtud de que el Estado es una fuerza concentrada y organizada de la sociedad, tanto en el sentido cultural como en el económico, que concierne las formas más amplias de regulación y los modos de disciplina social a través de los cuales se organizan las relaciones capitalistas de producción y las relaciones patriarcales de reproducción (Corrigan y Sayer, 2007: 48).

Lo anterior plantea un horizonte que hace visibles los orígenes de privilegios de fuerzas empresariales nacionales y extranjeras –en tanto sujetos de acumulación–, y cuyas actuaciones conllevan contenido político, lo que se realiza mediante mecanismos eficaces de incidencia (legal y socialmente aceptados o no) frente a las decisiones gubernamentales. Al respecto, diversos estudiosos de estos temas afirman que las decisiones económicas cruciales son una prerrogativa privada, a pesar del proceso democrático⁵.

El Estado, entonces, en tanto tejido cultural, muestra una fisonomía institucional capaz de desafiar y modificar determinadas prácticas sociales y culturales, revelando marcas de dominación o asimetría en las relaciones (Calla Ortega, 2003: 10). Se constituye en un mecanismo denso de desestructuración de realidades sociales sobre las que opera y de inculturación de las poblaciones mediante su institucionalidad, así como los valores, las concepciones y las prácticas que promueve, todo lo cual gira en torno a una concepción del desarrollo desde la lógica capitalista y occidental.

El aspecto que se desea destacar en esta parte es que las agencias estatales intentan implantarse como expresión única y unificadora a lo que, en realidad, son experiencias históricas, multifacéticas y diferenciadas de diversos grupos dentro de la sociedad, a quienes se les niega su carácter particular (Corrigan y Sayer, 2007: 46).

En ese marco de desigualdad entre desiguales, hay mecanismos de resistencia y lucha popular expresados de múltiples formas que se combinan con otras, presumiblemente ancestrales, de convivencia. En los pueblos originarios, por ejemplo, se pueden identi-

⁵ También denominado 'dependencia estructural del Estado frente al capital'. Para más información, ver: Valdez, J. Fernando (2003). *El ocaso de un liderazgo. Las élites empresariales tras un nuevo protagonismo*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Guatemala.

ficar prácticas activas de participación y autoridad, altamente legítimas y democráticas, las cuales muy probablemente sean perturbadoras para la democracia occidental y las instituciones formales existentes en el país.

Esto se materializa en un sistema de representación colectiva en muchas comunidades indígenas, que consiste en ciclos y vueltas consultivas, giros alrededor de puntos específicos hasta tomar la decisión más acertada (Tentravizi, 2012). Las acciones que se definen, entonces, llegan hasta a poner a prueba las propuestas en consulta pública. La decisión, en consecuencia, constituye una palabra dada en la colectividad: es vinculante y también responsabiliza a los grupos, las partes y los liderazgos involucrados.

En ese contexto, se aprecian también otros modos de representación del espacio y del tiempo, incomprensibles e inadmisibles en el imaginario moderno de occidente, que se aprecia como ideal civilizatorio para los pueblos dominados.

Más recientemente, organizaciones comunitarias y populares han intentado expresar estas prácticas activas mediante mecanismos comprensibles para la institucionalidad formal. De esa cuenta, los movimientos populares han introducido a su repertorio táctico la 'Consulta Comunitaria de Buena Fe', la que consiste en el uso del voto y su conteo. El propósito es dejar constancia de un proceso en el que, de manera individual, secreta y verdaderamente universal⁶, la población expresa su aceptación o rechazo a la implantación de proyectos empresariales que conllevan riesgo de impactos generalmente desconocidos.

Es importante mencionar que este tipo de procesos consultivos se ha generado en comunidades de municipios de mayoría indígena y también en otras regiones con población predominantemente mestiza como en el nororiente y el suroriente de Guatemala. El Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala (INTRAPAZ) de la Universidad Rafael Landívar ha identificado, entre abril de 2004 y febrero de 2012, sesenta y cuatro Consultas Comunitarias de Buena Fe en todo el país.

No obstante, la voluntad comunitaria expresada de esa manera ha sido insuficiente por la inexistencia de regulaciones que la vinculen y la formalicen en los procesos de gestión política en las dependencias estatales. De esa cuenta, el camino de la protesta popular resulta indefectible y sus consecuencias generalmente son impredecibles en términos humanos, de movilización, de confrontación y de pérdidas materiales, en virtud de las respuestas provenientes de agentes privados y estatales.

De forma invariable, los actores privados interesados y los del aparato estatal responden con la aplicación de estrategias que persiguen la división y la confrontación de la población, así como el refrescamiento de la memoria histórica acerca de la represión mediante amenazas, procesamientos judiciales y encarcelamiento de comunitarios, secuestros, asesinatos, movilización de contingentes policíacos y militares. Se criminaliza la movilización social defensiva de los derechos humanos y del territorio, acudiendo a acciones de fuerza pública y señalamientos que provienen de dirigentes de organizaciones patronales, medios de comunicación social y funcionarios del Estado.

La emergencia de conflictos y la inexistencia de canales institucionales adecuados para abordarlos en forma pacífica derivan en desbordamiento, grave tensión y pérdida de vidas de dirigentes y miembros de base.

⁶ Al momento de la votación, también los menores de edad (con menos de dieciocho años de edad) expresan su aceptación o rechazo.

7. Tenencia, propiedad y uso de la tierra

La dificultad de acceso y el dominio de la tierra en Guatemala es, históricamente, causa de profundas divisiones sociales, comunitarias, familiares e, incluso, internacionales. En la búsqueda de soluciones, en los años recientes, la aplicación de criterios provenientes de los Acuerdos de Paz y de la institucionalidad existente ha sido insuficiente; es más, han abonado con nuevos componentes a la conflictividad agraria. Un ejemplo de ello son los problemas que afrontan numerosas familias beneficiarias de FONTIERRAS.

Precisamente en la conflictividad agraria, se coluden confusiones originadas por la simple posesión de tierra, producto de medidas de distribución y la concepción del derecho de propiedad que emana del Código Civil (sin cambios desde hace ciento veinte años), con aspectos puramente culturales y rivalidades históricas entre pueblos vecinos (Cabrera, 2002: 29). Se complica más con la presencia de otros problemas como la incertidumbre jurídica (se cuenta con un registro de derechos y no de medidas) y la falta de definición de linderos, entre otros.

La propiedad de la tierra tiene un carácter estratégico. Su inscripción en un 'Registro de la Propiedad' tiene implicaciones en los aspectos económico y social, pues el título asigna, a quien lo posee, una categoría que faculta a producir, arrendar, vender, donar o heredar. Así mismo, faculta para acceder al mercado formal, para convertirse en sujeto de crédito y también para tener acceso a tecnología e insumos productivos y facilidades de intercambio comercial, con propósitos de trascender la producción de subsistencia u otros. Se constituye, pues, en una relación básica que repercute en el desarrollo rural.

Un aspecto alarmante es que la realidad jurídico-agraria guatemalteca aún carece de bases físicas. Esta situación urge a la construcción de una base catastral, estratégica tanto para proceder a la regularización de la tierra como para las definiciones en materia de política de desarrollo económico.

Con simples poseedores y sin propietarios, no es posible el desarrollo rural. Además, el marco jurídico vigente es limitante y genera insuficiencias en la población campesina derivadas de la incertidumbre en la propiedad y la desorganización que se genera.

Implica entonces, que sin definir la política agraria, resulta ocioso pretender formular una política de desarrollo rural y se le condena a la obtención de resultados infértiles o, en otras palabras: más de lo mismo, obviando lo agrario para únicamente garantizar la continuidad del statu quo.

La continuidad de formas comunitarias de propiedad heredadas por los españoles fue concebida con trabas legales que dificultan el 'derecho de transmisión' a terceros. Esto conlleva transmisiones extrarregistrales o informales que, al final de cuentas, crean una situación anárquica en el derecho de propiedad y en la posesión. Sus consecuencias son múltiples y básicamente obstaculizan las iniciativas de desarrollo (2002: 7).

En este mismo sentido, es necesario mencionar, que a las comunidades indígenas y campesinas pobres a lo largo de la historia de los últimos quinientos años, se les ha negado el derecho a la propiedad privada individual, induciéndoles a la copropiedad bajo el argumento de evitar la fragmentación y venta de la tierra (2002: 19). Eventualmente, han sido medidas en un intento del Estado para proteger a estos sectores y pueblos empobrecidos. Pero en los vaivenes de las coyunturas políticas, ha sido inevitable que particulares y empresas privadas, con mayor poder económico, aprovechen esta situación en su beneficio y despojen de sus tierras a familias y comunidades.

El país tiene una realidad agraria totalmente desorganizada y es menester corregir este entuerto histórico y estructural, formulando una política agraria clara que afronte y transforme el problema. Además, que abra las puertas de un registro tanto de derechos como de medidas catastrales, proceso que sigue observando extraordinaria lentitud y poco respaldo político.

8. Alteraciones producidas por actividades ilícitas

No se puede dejar de mencionar que hay dinámicas nuevas del conflicto social en las áreas rurales guatemaltecas y que tienen implicaciones en el funcionamiento y el desempeño de las instituciones. Una de ellas es la generada por las actividades capitalistas ilícitas de carácter transnacional (el narcotráfico, por ejemplo), las cuales se coluden en complejas y extensas redes delincuenciales dentro de la institucionalidad estatal y del sistema bancario nacional e internacional (INTRAPAZ, 2009: 237).

La razón de mencionar este fenómeno en el marco de las dinámicas del área rural en Guatemala es el interés acerca de esas bandas criminales por el control de territorios. Esta situación altera la vida cotidiana al extremo que genera expulsiones de población hacia otros espacios geográficos, violencia, destrucción y muerte.

Conlleva también dificultades para que la población se organice, movilice y participe activamente en los procesos sociales, políticos e institucionales, además de constituirse en un factor adicional que puede minar la confianza comunitaria.

Colofón

Con todo lo apuntado hasta aquí, se puede afirmar que la conflictividad agraria y rural tiene un origen multicausal –existen notables diferencias con relación a quién recibe beneficios y quién se ve afectado–, y que aún prevalece la desvaloración de la posición y los planteamientos campesinos y comunitarios, las dificultades de comunicación entre actores, las necesidades insatisfechas, los problemas irresueltos y las crecientes movilización y protesta social.

En los momentos actuales, a lo mejor con propósitos de generación de confianza en los actores empresariales y de campesinos organizados, la tendencia del Gobierno de turno es maniobrar en torno a las dos concepciones de desarrollo mencionadas antes y que colisionan por contradictorias. Se desconoce si hay una intención gubernamental de conciliación de los enfoques, pero pareciera que la intención es aplicar disposiciones paralelas que se relacionan con ambos, lo que se ha dado en denominar "las dos puertas" (Villatoro, 2012).

El riesgo que existe es que la puerta de los pueblos indígenas y del sector campesino sea tan solo una "ventanita" y que la puerta de los empresarios sea un "gigantesco portón", conduciendo esto hacia la ineffectividad y la inoperancia de la acción pública, y hacia nuevos niveles de confrontación en el área rural.

La dificultad en el país, al menos del lado campesino organizado, está conectada a la desconfianza en la generación de voluntad política, en la acción pública y en el compromiso empresarial privado. Todo esto se produce en las raíces históricas y estructurales del conflicto social, más la experiencia pos Acuerdos de Paz. Las partes involucradas suelen acudir a posicionamientos antagónicos y resulta difícil contribuir de manera objetiva, desde fuera, pues "o se está de un lado o se está del otro". La distancia crítica no se

permite –incluso de la academia–, lo cual hace más compleja la búsqueda de soluciones a la conflictividad y los conflictos.

Frente a los desafíos coyunturales derivados de una época lluviosa insuficiente durante el año 2012 –una producción de granos raquílica para la subsistencia de las familias campesinas y la indiferencia estatal frente a las tensiones con inversiones privadas en los sectores extractivos e hidroeléctrico principalmente–, el año 2013 se avizora con mucha movilización y conflictos sociales manifiestos.

Si la tendencia perdura y no hay variaciones significativas, a futuro el resultado será la intensificación del empobrecimiento, el déficit de alimentos, la mayor pérdida de la soberanía alimentaria y, en consecuencia, la agudización del conflicto social.

Como sea, es imprescindible la movilización de los pueblos para construir caminos alternativos.

Referencias bibliográficas

Alvarado Ajanel, Santos Virgilio (2010). *Estrategia de integración participativa e incluyente de las diferentes organizaciones y propietarios de bosques privados de los pueblos indígenas dentro de la Agenda Nacional Forestal*. Guatemala: IANB/PFN/ UICN/ FAO (Informe de Consultoría).

Cabrera Del Valle, Carlos Alejandro (2002). *Ponencia: Política agraria y desarrollo rural en Guatemala: visiones para una agenda de Estado*. Guatemala: 'Regional Workshop in Land Issues in Latin America & Caribbean Region'. Del 19 al 22 de mayo de 2002. Pachuca, México.

Calderón G., Fernando (2012). *Diez tesis sobre el conflicto social en América Latina*. En: Revista CEPAL 107, agosto 2012. Disponible en: <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/revista/noticias/articuloCEPAL/8/47598/P47598.xml&xsl=/revista/tpl/p39f.xsl&base=/revista/tpl/top-bottom.xsl>

Calla Ortega, Santiago (2003). *Indígenas, política y reformas en Bolivia. Hacia una etnología del Estado en América Latina*. Guatemala: Instituto Centroamericano de Prospectiva e Investigación (ICAPI).

Corrigan, Philip y Sayer, Derek (2007). 'El Gran Arco, la Formación del Estado Inglés como Revolución Cultural'. En: Lagos, María y Calla, Pamela (compiladoras). *Antropología del Estado, Dominación y Prácticas Contestatarias en América Latina*. Cuaderno de Futuro No. 23. Bolivia: INDH/PNUD.

Escobar, Arturo. (2000). 'El lugar de la naturaleza y la naturaleza del lugar: ¿globalización o posdesarrollo?'. En: Lander, Edgardo (compilador). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Argentina: CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/lander/escobar.rtf>

Gauster, Susana y Alonso Fradejas, Alberto. (2008). *Propuesta de institucionalidad y políticas públicas para la promoción de la agricultura campesina de Guatemala*. Guatemala: IDEAR, CONGCOOP.

Gauster, Susana. Entrevista. Guatemala, noviembre 2012.

Gobierno de la República de Guatemala y URNG (1996). *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. México.

González Izás, Matilde (2012). *Estado, territorio: ¿governabilidad o gobernanza? El debate conceptual en América Latina*. Guatemala: Editorial Cara Parens, Universidad Rafael Landívar.

IARNA-URL/Plan Visión País (2008). *La Política de Desarrollo Rural de Guatemala hacia el 2020, Documento de propuesta*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar/Plan Visión País. Documento 28, Serie técnica 26.

INTRAPAZ-URL (2009). *Conflicto por el uso de la tierra. Nuevas expresiones de la conflictividad agraria en Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.

IPNUSAC, IARNA y DADI-URL (2011). *Propuesta para Abordar el Desarrollo Rural Integral de Guatemala*. Guatemala: USAC y URL.

IPNUSAC, IARNA, FLACSO, CONGCOOP (2011). *Dinámicas agrarias y rurales en la Guatemala del siglo XXI. Observatorio Ambiental. No. 5*. Guatemala.

PNUD (2006). *La Pobreza, el Conflicto y la Inseguridad: Un círculo vicioso*. Publicación por el día internacional de los Derechos Humanos, 10 de diciembre. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2010). *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo Humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Racancoj A., Víctor M. (1994). *Socio-economía maya precolonial*. Guatemala: Editorial CHOLSAMAJ.

Robles, Claudia (2012). *Opciones y desafíos de la protección social no contributiva en América Latina: elementos para un debate*. En: IDIES-URL y KA. 5º. *Seminario Internacional de Política Social: La agenda social para el desarrollo de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar y Fundación Konrad Adenauer Stiftung.

Santos, Boaventura de Sousa (2006). *Desaprender la democracia*. En: León, Irene. *La Otra América en Debate*. Ecuador: Ed. Foro Social Américas.

Tentravizi, Bárbara (2012). *Los hechos de Santa Cruz Barrillas*. Inédito. Guatemala.

Valdez, J. Fernando (2003). *El ocaso de un liderazgo. Las élites empresariales tras un nuevo protagonismo*. Guatemala: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Guatemala.

Villatoro, Nery (noviembre 2012). Entrevista. Guatemala.

La inversión pública por municipio

Samuel Zapil* / Guillermo Díaz**

Con base en la información que el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de la Secretaría General de Planificación y Programación (SEGEPLAN) provee, se realizó un análisis de la inversión pública por municipio, inspirado en dos aspectos: el primero, una experiencia en el Suroriente de Guatemala, donde se observó un conglomerado de municipios que han reducido el nivel de pobreza a la par de un aumento en el consumo per cápita y reducción de la desigualdad, coincidentemente en un territorio que muestra inversión pública comparativamente mayor a la media de municipios de Guatemala, así como –en algunos casos– una participación importante del gobierno local.

El otro aspecto considerado fue un marco teórico general que sugiere que la inversión pública puede servir como un catalizador de la inversión privada, una vez se invierta en infraestructura para servicios sociales como salud y educación; de tal manera que la inversión pública motiva la inversión privada y, por lo tanto, la población puede empezar a acumular capital. Dicho de otra manera, la inversión pública puede servir como catalizador de la inversión privada, formando un ciclo virtuoso.

Tabla 1. Características del área rural en Guatemala

Características	2000	2006	2011
Pobreza extrema (%)	93.1	83.19	81.6
Pobreza general (%)	81.4	71.7	68.4
Jefe de hogar mujeres (%)	14.7	19.3	16.6
Tamaño del hogar (número de personas)	5.7	5.5	5.4
Número de hijos	3.6	3.4	2.9
Grupo étnico, indígena (%)	61.4	49.8	50.5

Fuente: ENCOVI 2000, ENCOVI 2006, ENCOVI 2011

* Economista (Universidad Rafael Landívar) y Master en Desarrollo y Globalización (Universidad de Amberes, Bélgica). Investigador en el IDIES. Se ha especializado en métodos cuantitativos, particularmente en aquellos relacionados con la evaluación de impacto de políticas públicas.

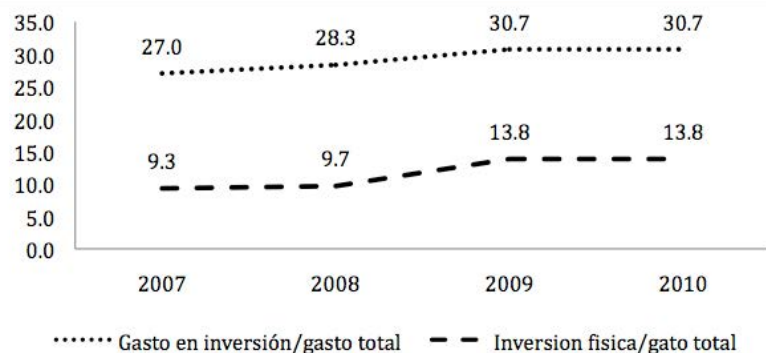
** Economista, Master en Economía Empresarial (INCAE), Master en Docencia Universitaria (URL) y Doctor en Sociología (Universidad Pontificia de Salamanca). Forma parte del Programa de Estudios Empresariales. Investigador en el IDIES en las áreas de Microfinanzas y Microempresas, y docente en la Universidad Rafael Landívar en cursos de Economía y Finanzas. Ha desempeñado diversos cargos en el Banco de Guatemala, la SEGEPLAN y el Ministerio de Economía.

En el marco de lo anterior, se debe recordar que Guatemala maneja un modelo de desarrollo basado en la teoría del derrame donde quien tiene más, captura más; y quien tiene menos, captura menos. Un modelo que, como se observa en la tabla 1, coexiste con un 54% de pobreza de cuyo total, el 80%, vive en el área rural (ENCOVI 2011).

Se tiende a atribuir el nivel de pobreza al tamaño del hogar: a más integrantes, más pobreza. Sin embargo, en general, se ha observado una disminución progresiva del número de integrantes de los hogares rurales; y aun cuando persisten hogares rurales numerosos –incluso hogares con veintiún miembros–, esta situación ha decrecido poco a poco.

Otro dato –de conocimiento general, pero que es importante recalcar– es que la mayoría de la población rural es de origen indígena. Estas condiciones, sumadas a lo descrito anteriormente acerca del escenario económico social en el área rural¹, demandarían una mayor asignación en inversión física e inversión social. Sin embargo, la primera solamente llega al 13% del presupuesto nacional en relación al PIB, que es de únicamente el 2%² (cuadro 2).

Gráfica 1. Inversión física e inversión total con relación al gasto total



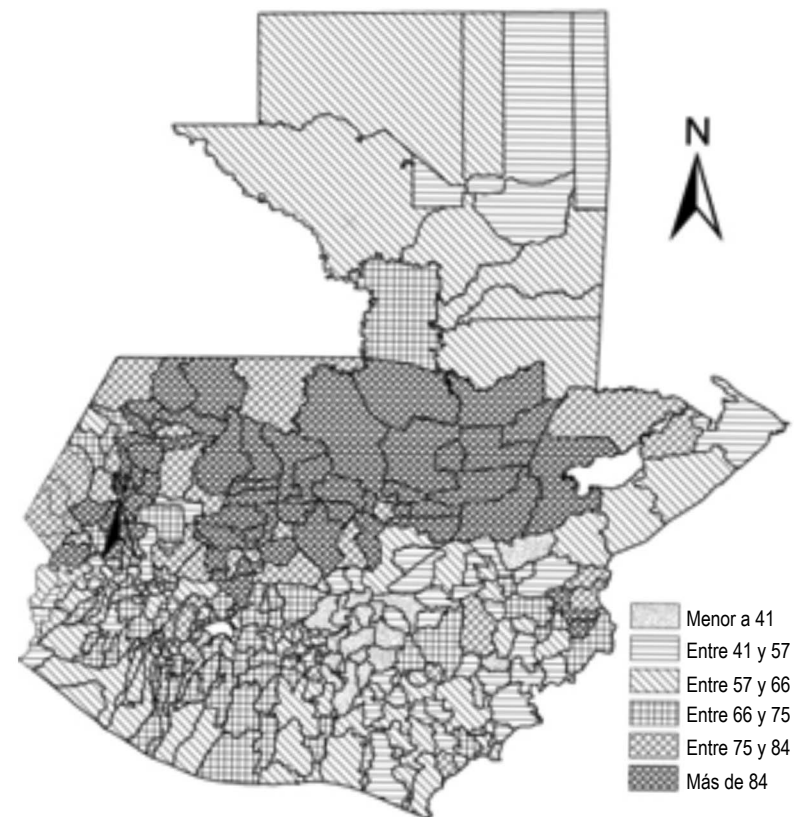
Fuente: elaboración propia con datos del MINFIN (2011)

Al contrastar el mapa de pobreza frente a la distribución de la inversión pública por municipio, se ve que esta no llega a los territorios que la demandan más: donde hay pobreza, el Estado no llega. Coincidentemente, son territorios con mayoría de población indígena (mapas 1 y 2). Esto ratifica la prevalencia de un Estado excluyente, cuya inversión está al margen de las necesidades de la población indígena y en situación de pobreza o pobreza extrema.

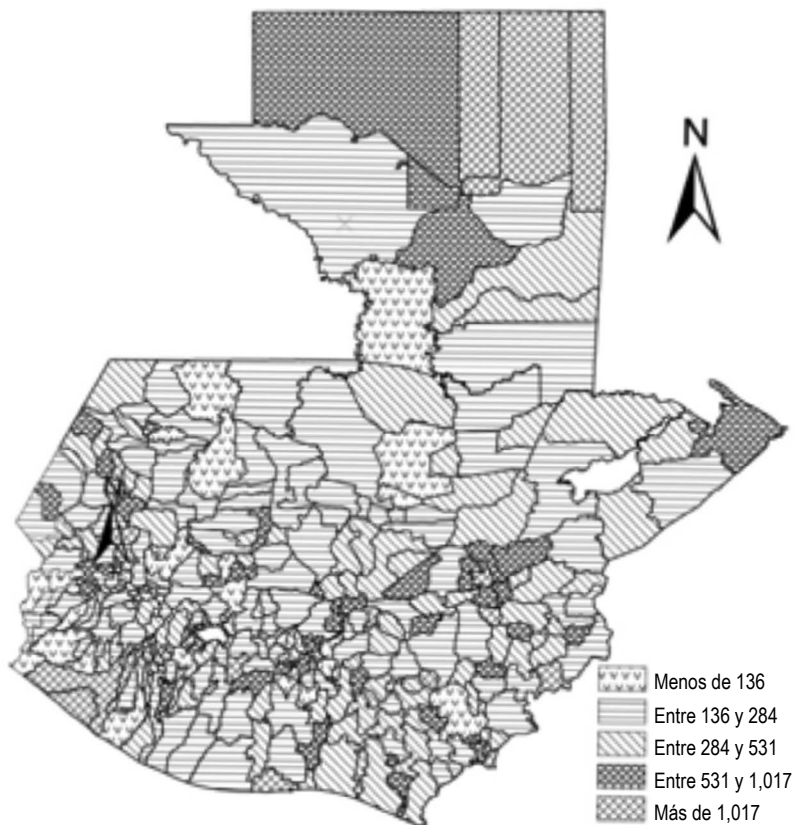
¹ Ver artículo de Wilson Romero.

² Año base: 2004. El análisis se basa en la información del SNIP disponible, que no corresponde a la gestión actual; sin embargo, dicho sistema no había logrado registrar toda la información con respecto a la inversión pública.

Mapa 1. Pobreza en el área rural



Fuente: Romero y Zapil, 2009

Mapa 2. Pobreza en el área rural

Fuente: SNIP 2011

Como se observa en los mapas, los municipios con mayor nivel de pobreza son los que reciben menos ingresos per cápita. Para verificar esta relación, se seleccionaron doce municipios con mayores niveles de pobreza en Guatemala y, con excepción de un municipio, la correlación resultó positiva. El contraste fue el análisis de los doce municipios con menor nivel de pobreza donde resultó que el nivel de asignación presupuestaria es mayor. A lo anterior se agregó un análisis del presupuesto ejecutado, que muestra cómo la mayor parte de la inversión pública se destina a la Región Central, al Oriente y, en algunos casos, a una parte del Occidente del país (tabla 2).

Tabla 2. Análisis de la inversión pública por el método Clúster

Nivel de inversión	Pobreza (%)	Inversión (Q)
Alto	51.95	3,200.10
Medio	57.94	819.00
Bajo	59.71	245.90

Fuente: elaboración propia

El análisis permite concluir que en Guatemala hay una relación entre bajo nivel de asignación presupuestaria para inversión pública y altos niveles de pobreza; de tal manera que, en este país, la inversión pública no es dirigida a los más pobres.

La experiencia mexicana de política social para el desarrollo rural

Antonio Yúñez Naude*

Introducción

Como en otros países de América Latina, la pobreza es un problema social endémico en México, sobre todo la que sufren sus habitantes en el medio rural. Desde inicios de la década de 1990, el Estado mexicano ha aplicado programas para combatirla, los cuales se han convertido en el principal objetivo de sus políticas de desarrollo social rural. Las medidas del gobierno federal de México para combatir la pobreza rural se centran en el programa de transferencias condicionadas "Oportunidades", a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), creada en 1991.

Puede decirse que el antecedente de Oportunidades fue la llamada Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), creada en 1977, y cuyo objetivo general fue "articular acciones que permitieran que las zonas rurales marginadas contaran con elementos materiales y de organización suficiente para lograr una participación más equitativa de la riqueza nacional". En 1980, al COPLAMAR se le sumó el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), cuyo principal objetivo fue aumentar la producción de alimentos y el acceso de los hogares pobres a una canasta básica de alimentos. A causa de la crisis de deuda que enfrentó México durante el período 1982-1983, el SAM fue desmantelado y la COPLAMAR se decidió como parte del programa de austeridad fiscal a pesar de que representaba un monto muy pequeño del gasto público. En 1988, se creó el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) para atender a los grupos cuyas condiciones de vida se deterioraron durante la crisis de principios de esa década. El PRONASOL se definió como: "... el instrumento que el gobierno de la República ha creado para emprender una lucha frontal contra la pobreza extrema, mediante la suma de esfuerzos coordinados de los tres niveles de gobierno y los concertados con los grupos sociales. Se conformará con acciones de ejecución inmediata que gradualmente permitan consolidar la capacidad productiva de grupos que no la tienen, para impulsar su incorporación plena y en mejores condiciones a los beneficios del progreso" (Poder Ejecutivo Federal, *Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994*, citado por Cordera y Lomelí, 2011).

* Doctor en Economía (The London School of Economics and Political Science, Universidad de Londres). Es profesor-investigador. Coordinador del PRECESAM (<http://precesam.colmex.mx>). Centro de Estudios Económicos. El Colegio de México y fundador asociado de Desarrollo y Alimentación Sustentable A.C. Ponencia presentada en la ciudad de Guatemala, 15 y 16 de noviembre de 2012, durante el 6o. Seminario Internacional de Política Social. ayunez@colmex.mx.

En los inicios de la década de 1990, el Estado mexicano llevó a cabo modificaciones sustanciales en su tipo de intervenciones en materia económica a partir de su propósito por recurrir más a los mercados. En el sector agropecuario, ello se tradujo en la sustitución de los precios de garantía o de apoyo a productores de cultivos alimenticios básicos por transferencias directas de ingreso –es el llamado Programa de Apoyos al Campo (PRO-CAMPO)–.

En el ámbito social, en 1997 se creó el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), un programa de combate a la pobreza, pionero en el plano internacional, basado en transferencias monetarias condicionadas a los hogares pobres. El gobierno de Vicente Fox (2001-2005) hizo modificaciones al PROGRESA: cambió su nombre a Oportunidades (ahora a cargo de SEDESOL), amplió su cobertura a los pobres urbanos y unió a varios programas sociales. De esta manera, el número de familias beneficiarias superó los cuatro millones.

En el presente trabajo, proponemos que, con la creación del PROGRESA, el Estado mexicano empezó a separar y a privilegiar las políticas de combate a la pobreza de otras intervenciones encaminadas a promover el desarrollo rural: las productivas y las vinculadas con el uso sustentable de los recursos naturales. Con esta base, y a partir del aumento en la pobreza rural experimentada por los mexicanos a partir del aumento en el precio internacional de los alimentos y de la crisis económica mundial, en el presente artículo evaluamos la necesidad de incluir el impulso a la producción sustentable en el medio rural como componente necesario de una estrategia para el desarrollo rural, y discutimos los requisitos para que intervenciones de este tipo rindan los frutos esperados.

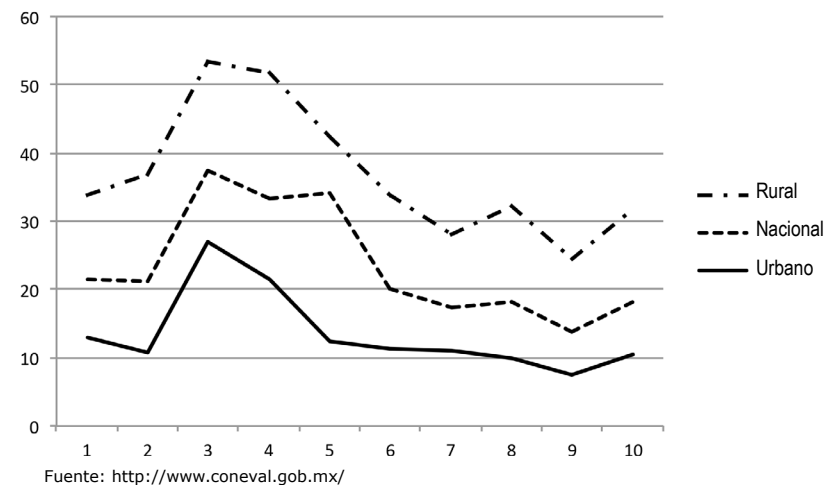
En la sección que sigue, se presenta una síntesis sobre la evolución de la pobreza en México; y en la tercera, discutimos las perspectivas y los retos que tiene el país para combatir la pobreza rural de manera sostenida. Terminamos el artículo exponiendo tres conclusiones.

1. Evolución de la pobreza y sus principales determinantes

Como en otros países en desarrollo, en México la pobreza rural ha sido y es más aguda que la urbana. Resultados de las mediciones del fenómeno obtenidos desde 1992 por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) muestran, entre otros fenómenos, que: 1) es en el medio rural donde habitan los más pobres de México tanto en materia alimentaria, como en ingreso, en capacidades y en patrimonio; 2) a partir de 1994, creció la brecha entre los pobres alimentarios o extremos rurales y los urbanos; y 3) las crisis de la economía mexicana de mediados de los años 1990 y 2007 a 2008 revirtieron las tendencias decrecientes previas en materia de incidencia en pobreza tanto en el medio rural como en el urbano (la gráfica 1 ilustra lo expuesto).

Que la pobreza rural es más aguda que la urbana, se refrenda a partir de las estimaciones del CONEVAL sobre rezago social, cuyo cálculo incluye variables como el analfabetismo, la escolaridad, el acceso a la salud y a la calidad de la vivienda de los hogares. A partir de sus resultados para el año 2005, el CONEVAL dividió al país en cinco zonas: de rezago social muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Al distinguir los municipios rurales y semirurales (con menos de 2,500 habitantes y con menos de 15,000, respectivamente), resulta que, frente al total del país, son estos los que más padecen rezago social muy alto, alto y medio.

Gráfica 1. Evolución de la pobreza alimentaria o extrema, 1992 a 2008



Característica adicional de la pobreza rural en México es que su incidencia difiere sustancialmente entre las regiones rurales de México. Resultados de un estudio sobre la economía de los hogares rurales de México, basado en datos de una encuesta representativa tipo panel, indican que la pobreza mucho más aguda está en la región rural del sureste mexicano respecto a las otras cuatro regiones rurales del país, destacando las diferencias sobre la pobreza extrema (cuadro 1, detalles en <http://precesam.colmex.mx>: Encuesta Nacional a Hogares Rurales de México o ENHRUM).

Cuadro 1. Hogares en pobreza por región rural (porcentaje del total)

Región	Pobreza alimentaria	Pobreza de capacidades	Pobreza patrimonial
Sur - Sureste	0.62	0.69	0.81
Centro	0.36	0.45	0.63
Centro-Occidente	0.30	0.36	0.52
Noroeste	0.20	0.25	0.35
Noreste	0.38	0.43	0.58
Todas las regiones rurales	0.38	0.44	0.58

Fuente: estimaciones propias con base en la ENHRUM, 2002; <http://precesam.colmex.mx>.

Entre los más pobres de los pobres están los indígenas, que representan alrededor del 10% de los mexicanos y que en su mayoría viven en el campo. Los cálculos del CONEVAL sobre la pobreza multidimensional –que toma en cuenta tanto la carencia de ingresos como la de derechos sociales– muestran que el 75.7% de la población indígena la sufre (detalles en Yúnez y Stabridis, 2011).

Información adicional para evaluar el desarrollo rural es a partir del cambio en el bienestar de sus hogares. Para tal fin, estimamos tal variación entre 1992 y 2005 en el plano municipal para tres indicadores: consumo per cápita, pobreza alimentaria y coeficiente de desigualdad o de Gini (Yúnez, González y Jiménez, 2011). Hemos distinguido después los cambios en el bienestar de los municipios rurales (aquellos con menos de 2,500 habitantes) y los resultados están expuestos en el cuadro 2. Estos indican que en solamente 6 de los 394 municipios rurales, que cuentan con el 2.4% del total de población de este estrato, presentan mejora en los tres indicadores de bienestar. En 194 municipios, que representan al 43% de la población, sus habitantes mejoraron significativamente en consumo y pobreza. Únicamente en 9 de los municipios (con 2.3% de la población) se dio reducción en pobreza y en desigualdad. En 64 municipios, que representan casi el 20% de la población, hubo mejoras en solo uno de los indicadores. Una parte importante de los municipios (que cuentan con el 32% de la población rural) no presentó mejora en ningún indicador.

Cuadro 2. Cambios de bienestar de la población en municipios rurales

Tipo de dinámica	Número de municipios	Población total 2005	Porcentaje de población que representa
Mejora significativa en los tres indicadores	6	12,119	2.4%
Mejora significativa en consumo y pobreza	194	222,167	43.5%
Mejora significativa en consumo y desigualdad	0	0	0.0%
Mejora significativa en consumo solamente	16	23,815	4.7%
Mejora significativa en pobreza y desigualdad	9	11,840	2.3%
Mejora significativa en pobreza solamente	29	44,221	8.7%
Mejora significativa en desigualdad solamente	19	32,594	6.4%
No presenta mejora significativa en ningún indicador	121	163,646	32.1%
Estimaciones no disponibles (municipios creados después de 1990)	0	0	0.0%

Fuente: estimación propia con base en Yúnez et al. (2011).

De los resultados expuestos en el cuadro 2 se desprende que, no obstante la reducción en la pobreza de casi el 57% de la población y municipios rurales de México –en gran medida debido a los programas públicos de combate a la pobreza¹, una considerable proporción de los hogares rurales no experimentó mejoras en su bienestar, es decir, en términos de aumento en su consumo y reducción de su pobreza en un contexto de mayor igualdad. Lo anterior sugiere que no han dado los frutos esperados las reformas estructurales que llevaron al Estado mexicano a recurrir más a los mercados a partir de inicios de la década de 1990.

En efecto, y en términos generales, una de las razones que explica el bajo desempeño en materia de bienestar de la mayoría de los mexicanos durante los últimos quinquenios es la muy baja tasa de crecimiento económico del país, que ha significado menores ingresos y opciones de empleo. En cuanto a los hogares rurales, la información existente muestra que, en términos estadísticos, su ingreso neto total no cambió significativamente de

1 Hay que anotar que hasta hace poco tiempo, Oportunidades cubrió a hogares en comunidades con escuela y clínica de salud, lo cual significó que aquellos hogares pobres en las comunidades más alejadas no fueron beneficiados por el programa. Abajo se trata la problemática que implica a las políticas de desarrollo rural la dispersión de pequeñas comunidades rurales, a partir de lo cual se discute la necesidad de que el Estado adopte una perspectiva territorial en el diseño e implementación de políticas.

2002 a 2007, mientras que el proveniente por el trabajo asalariado de miembros del hogar en actividades no agropecuarias disminuyó significativamente durante el período. Otros cambios en las fuentes de ingreso de dichos agentes son los que siguen. El ingreso por actividades agrícolas bajó (aunque no significativamente), mientras que el de las ganaderas y el proveniente de la extracción de recursos naturales aumentó de manera significativa. Por su parte, el monto de las transferencias recibidas por las vías del PROCAMPO y Oportunidades no varió significativamente de 2002 a 2007, aunque sí lo hizo el resto de las transferencias, en forma positiva y significativa (el rubro incluye tanto transferencias privadas y de organizaciones no gubernamentales como públicas). Las remesas que los emigrantes a los EE. UU. envían a sus hogares de origen no variaron significativamente y las provenientes del resto de México sí lo hicieron y en forma positiva. Por último, el salario proveniente de trabajo de miembros jornaleros del hogar no varió durante el período (Cuadro 3).

Cuadro 3. Ingreso neto promedio de los hogares rurales por fuente (pesos constantes de 2002)

Fuente	Monto del ingreso		Cambio significativo	Participaciones	
	2002	2007		2002	2007
Agricultura	6,194	3,800		12.57%	7.98%
Ganadería	1,688	2,802	*	3.43%	5.89%
Bienes y servicios	4,968	3,050		10.08%	6.41%
Recursos naturales	1,604	2,360	**	3.26%	4.96%
Transferencias totales	3,668	4,661	***	7.45%	9.80%
Procampo	1,156	995		2.35%	2.09%
Oportunidades	1,257	1,392		2.55%	2.92%
Otras transferencias	1,256	2,275	***	2.55%	4.78%
Remesas de Estados Unidos	6,493	6,942		13.18%	14.59%
Remesas de otras partes de México	1,160	2,433	***	2.35%	5.11%
Salario en actividades agropecuarias y rurales	6,052	6,509		12.28%	13.68%
Salario en actividades no agropecuarias	17,438	15,032	**	35.40%	31.59%
Ingreso promedio total por hogar	49,265	47,589		100.00%	100.00%

*** Significativo al 1%, ** Significativo al 5%, * Significativo al 10%.
Fuente: Rivera y Contreras 2012, con datos de las ENHRUM 2002 y 2007.

Además de sugerir que la economía no rural careció de la dinámica suficiente para aumentar significativamente el ingreso de los hogares rurales, los datos del cuadro 3 muestran un aumento en la ganadería y en la extracción de recursos naturales; ambas actividades pueden traer consigo la depredación de este último tipo de bienes y de los servicios ambientales del campo.

Aunque el ingreso proveniente del PROCAMPO, de Oportunidades y de las remesas internacionales no varió significativamente durante el período, este ingreso sigue siendo fuente importante del presupuesto de los hogares rurales. Por último, el contenido del cuadro 3 muestra una característica fundamental de la economía de los hogares rurales de México (y de otros países en desarrollo): su amplia diversificación de actividades y fuentes de ingreso. Como se propone posteriormente, este rasgo es de suma relevancia y debe considerarse en el diseño de políticas para el desarrollo rural.

2. Perspectivas y retos para el combate a la pobreza rural de manera sostenida

El aumento de la pobreza de los mexicanos, en años recientes, ha hecho evidente su vulnerabilidad: el fenómeno comprende los hogares rurales, inclusive a los que poseen tierra para producir sus alimentos. El fenómeno es aún más preocupante si se toma en cuenta la previsión de que se mantendrán la volatilidad y el aumento en los precios internacionales de los alimentos.

Para enfrentar estos retos y evitar la prolongación de la situación de pobreza en la que viven los campesinos, el Estado mexicano debe tomar en cuenta lecciones que surgen de la experiencia de sus programas sociales en el campo a partir de los resultados de las evaluaciones que se les han hecho y de sus efectos sobre la pobreza rural, entre otros (a través del CONEVAL se elaboran evaluaciones externas de los programas sociales federales sujetos a Reglas de Operación; el último informe al respecto está en el CONEVAL, 2011, y en las evaluaciones mencionadas en <http://www.coneval.gob.mx/>).

Para discutir algunos de los retos que enfrentan las políticas de combate a la pobreza en México, conviene empezar estableciendo que el aumento en los niveles de pobreza experimentados por los mexicanos a partir de 2008 no fue provocado por fallas en la operación de Oportunidades según sus reglas, sino que fue causado por otros fenómenos, entre los que destaca el aumento en el precio de los alimentos en los años 2006-2007 y en su posterior volatilidad y repunte, así como la drástica reducción de la actividad económica y del empleo que sufrió México a raíz de la crisis macroeconómica en 2009. No obstante lo anterior, consideramos que las políticas de combate a la pobreza rural deben revisarse a partir del hecho de que la población mexicana de bajos ingresos es vulnerable, dato mostrado en el reciente aumento de la pobreza. Como veremos, lo anterior implica que las políticas de combate a la pobreza deberían ser solo parte de las acciones del Estado para el desarrollo rural.

Una de las estrategias que ha caracterizado a las políticas del Estado mexicano al campo es la separación de las medidas de combate a la pobreza respecto a las productivas, así como en cuanto a las de uso sustentable o conservación de los recursos naturales. Esta ha sido una falla si tomamos en cuenta que la persistencia de la pobreza rural puede evitarse a partir de la producción sustentable de bienes y la provisión de servicios ambientales. Además de la mencionada separación, lo que ha sucedido en el México reformado es que, con la excepción del PROCAMPO, ha sido muy baja la cobertura de los programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Rural (SAGARPA) en cuanto a los hogares rurales productores que han sido beneficiados². Lo anterior se refleja en los cálculos de Scott sobre la enorme inequidad de los programas de los subsidios de la SAGARPA en términos del tipo de productor agrícola por tamaño de predio, y considerando que la mayoría de los hogares rurales productores mexicanos son minifundistas (Scott, 2010).

Por lo anterior, se deduce que es necesario que el Estado mexicano incluya a los pequeños productores rurales en sus acciones para el desarrollo rural. Para ello y entre otras, debe considerar que una característica fundamental de la economía de los hogares rurales –muchos de ellos pequeños productores de alimentos– es la diversificación de sus fuentes de ingreso, reflejada en lo expuesto en el cuadro 3. Así mismo, debe tomar

en cuenta el peso de las distintas fuentes de ingreso de dichos hogares. Al respecto, la información del cuadro 3 muestra que las remesas que los migrantes a los EE. UU. envían a sus hogares de origen son de peso en el ingreso total neto de los mismos (contribuyeron entre un 13.2% y un 14.6% a dicho ingreso durante los años 2002 y 2007, respectivamente) y que el peso de las transferencias de ingreso que reciben del gobierno no es desdeñable (este fue de alrededor del 5% del ingreso neto para los dos años). El ingreso de los hogares proveniente del trabajo asalariado de sus miembros en el mercado de trabajo no agropecuario es, con mucho, la fuente de ingreso más importante de tales unidades (del total, representó entre un 35% y un 32% en 2002 y 2007, respectivamente). Por su parte, el peso del salario proveniente de actividades agropecuarias únicamente alcanzó alrededor del 13% durante los años referidos.

No obstante el elevado peso de los ingresos no agropecuarios en el presupuesto de los hogares rurales, la producción agropecuaria es fundamental para la subsistencia del hogar y para enfrentar riesgos de choques exógenos no vinculados con la producción de alimentos (reflejo reciente de ello es que el efecto del aumento en el precio de los alimentos y de la reducción del empleo en México, a causa de la crisis económica internacional sobre el aumento en la pobreza, fue menor en el medio rural respecto al urbano, CONEVAL, óp. cit.).

En términos de la teoría moderna de desarrollo económico, parte de la diversificación de las actividades y fuentes de ingreso de los hogares rurales se debe a los elevados costos de transacción que prevalecen en el medio rural. Estos costos son causados, sobre todo, por deficiencias en las comunicaciones y transportes que producen, por ejemplo, mercados segmentados de productos y factores. Tales costos, unidos al pequeño tamaño de las localidades rurales, también explican la ausencia en ellas de servicios financieros.

En consecuencia, una primera recomendación de lo que deben incluir las políticas de desarrollo rural es la inversión gubernamental en comunicaciones y transportes (ello frente al privilegio que el Estado contemporáneo ha dado a la provisión de bienes privados). Tal acción deberá estar acompañada de una estrategia para aumentar la productividad en la producción rural y de alimentos en particular, incluyendo la adopción de medidas y tecnologías de mitigación y adaptación al cambio climático. Elevar la productividad en la producción de alimentos es una de las condiciones para que sea viable la actividad ante la mayor competencia del exterior que traería consigo la reducción de los costos de transacción en el mercado de productos en el medio rural.

Frente a las tendencias expuestas en el cuadro 3, la estrategia en la producción de alimentos debería privilegiar la proveniente de las actividades agrícolas. Ello debido a que, por su carácter extensivo, la producción ganadera de los hogares rurales es una de las actividades que más atentan contra las selvas y los bosques.

Un componente de los hogares productores rurales de México son las unidades de subsistencia con derechos comunales de uso de bosques y que han mantenido la biodiversidad genética de los cultivos que componen la llamada milpa (maíz, frijol, calabaza y hierbas o quelites). Muchos de estos productores son parte de la población indígena de México que viven en comunidades montañosas o selváticas aisladas. Apoyos condicionados para promover el mantenimiento de la biodiversidad genética de la milpa y la aplicación de pagos por servicios ambientales en curso son medidas que deberían sumarse a las de combate a la pobreza.

Además de la población indígena, los jornaleros agrícolas componen el segmento de la población más pobre de los pobres del país. Algunos de ellos son parte de la llamada

² Empero, PROCAMPO no tiene propósitos productivos, ya que se basa en una transferencia de ingreso por hectárea a agricultores que habían producido cultivos básicos (frijoles, granos y oleaginosas) años antes de su creación en 1993-1994.

migración golondrina en la que participan indígenas y que se mueve del sur al norte de México para trabajar en la agricultura comercial conforme a los ciclos climáticos. Es aún común que estos jornaleros sufran malas condiciones de trabajo, bajos salarios, falta de seguridad laboral y que sus hijos menores participen trabajando y no asistan a la escuela. El Estado mexicano deberá esforzarse por hacer cumplir la ley y establecer medidas para mejorar las condiciones de vida de los jornaleros, incluyendo un seguro de desempleo.

Las remesas internacionales podrían servir como una manera de resolver la falta de acceso a los servicios financieros en el medio rural. Hay evidencia de que, en el México rural, los hogares con este tipo de ingresos no solamente lo usan para el consumo, ya que parte de él se invierte en la adquisición de activos (Mora, 2007). El reto es que las remesas sean parte de un fondo de financiamiento para proyectos de hogares rurales que no las reciban. La experiencia al respecto del programa 3X1 del gobierno del Presidente Fox muestra las dificultades para crear instituciones que hagan viable el acceso a servicios financieros locales por parte de los hogares rurales, incluso con el subsidio gubernamental de aportar a proyectos productivos comunitarios dos veces el monto de las remesas aportadas por los emigrantes participantes.

Para que una política de desarrollo rural sustentable sea eficaz, se debe llevar a cabo una serie de cambios en la visión y en las prácticas al respecto que ha seguido el Estado mexicano contemporáneo. A continuación, destacamos las que consideramos más relevantes:

- a) Las políticas para el desarrollo rural deben ser descentralizadas, ello debido a que, a diferencia de otras actividades económicas, las del campo las realizan muchísimos agentes y en condiciones geográficas y agroclimáticas contrastantes. En consecuencia, el éxito de proyectos productivos o de conservación será alcanzable a partir del conocimiento de condiciones específicas en donde se vaya a aplicar y, por supuesto, del diseño adecuado del proyecto, así como de las buenas prácticas. Lo anterior significa, además, la participación de los agentes y de los niveles de gobierno locales.
- b) La participación “de abajo hacia arriba” debe darse en un contexto más amplio de gobernanza, para lo cual adoptar una perspectiva territorial nos parece adecuada. Por ejemplo, hay evidencia, para un conjunto de países latinoamericanos, de que un fenómeno que ha contribuido a mejorar el bienestar de los hogares rurales es la estrecha vinculación económica y la mutua dependencia entre un territorio rural y ciudades intermedias (<http://www.rimisp.org/>). En consecuencia, políticas que partan de los territorios, promoviendo vinculaciones sustentables entre lo rural y las ciudades podrían ser eficaces para mejorar el bienestar de la población rural.
- c) Un requisito básico para las modificaciones propuestas de las políticas de desarrollo rural es la coordinación entre las secretarías del gobierno federal (las de agricultura, educación, recursos naturales, social, entre otras) y entre estas y las de los gobiernos estatales. Desde 2001, México cuenta con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable (LDRS), cuyos preceptos son consistentes con las propuestas de descentralización y coordinación intersecretarial y entre los tres niveles de gobierno que hemos presentado. El problema es que ha sido deficiente e incompleta la aplicación de tales preceptos.

Conclusiones

Terminamos el artículo con tres conclusiones: 1) a menos que lo social se considere como parte de lo productivo, una política de desarrollo rural que contribuya a mejorar las condiciones de vida de sus habitantes debe incluir a lo productivo y unirlo a la sustentabilidad y adaptación al cambio climático; 2) la voluntad política de los actores públicos y privados poderosos es condición fundamental para poner en práctica una política de desarrollo rural sustentable; y 3) la experiencia de México provee lecciones a otros países para mejorar sus acciones encaminadas a reducir la pobreza que padecen sus pobladores en el medio rural.

Referencias bibliográficas

- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011). *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social en México 2011*, México, D. F.: CONEVAL.
- Cordera, R. y Lomelí, L. (2011). “Programas de combate a la pobreza rural en México”, ponencia presentada en el Seminario “Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo”, Rimisp, 6 abril de 2011.
- Mora, J. (2007). *Essays on Migration and Development in Rural Mexico*. Tesis de doctorado. México: El Colegio de México.
- Scott, J. (2010). ‘Subsidios Agrícolas en México: ¿quién gana y cuánto?’ En: Fox J. y L. Haight (coordinadores). *Subsidios para la desigualdad. Las políticas públicas del maíz en México a partir del libre comercio*. Washington D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars. pp. 73-127.
- Yúnez, A.; Arellano, J.; y Navarro, J. (2011). “Cambios en el bienestar de 1990 a 2005: un estudio espacial para México”. A publicarse en *Estudios Económicos*, El Colegio de México A. C.
- Yúnez Naude, A. y Stabridis, O. (2011). *Diagnóstico sobre Pobreza Rural en México, Informe Final*. Proyecto “Conocimiento y cambio en pobreza rural y desarrollo”. Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, 1 de mayo 2011. Documento de Trabajo COLMEX-CEE, Núm. IV-2011.

¿Qué política social necesitamos para el desarrollo rural?

Ana Victoria Peláez*

Introducción

En este breve artículo, se resumen las conclusiones del 6º Seminario de Política Social, realizado a partir de la importancia de profundizar en los modos para entender lo rural y, con base en ello, delinear la política social apropiada para un desarrollo con equidad.

En el Seminario destacaron varios aspectos relacionados con los criterios para comprender lo rural, las respuestas gubernamentales para promover el desarrollo rural en Guatemala y el análisis desde un enfoque regional y de experiencias internacionales, particularmente la experiencia mexicana. Esta síntesis se presenta en cuatro puntos:

- el escenario rural,
- los retos para el desarrollo rural, las acciones de política requeridas, los aspectos pendientes de discusión.

1. El escenario rural

El sector rural ha sido visto como proveedor de comida barata para el sector industrial, lo que amerita una revisión del valor real de la producción rural en general y de los hogares rurales en particular, frente a los beneficios que perciben. Esto lleva a poner atención a las asimetrías entre lo rural y lo urbano, reflejadas en indicadores como:

- la pobreza, que se acentúa en el área rural e indígena,
- el acceso a la educación y la tecnología,
- la inversión en infraestructura,
- el empleo.

En este sentido, Guatemala es uno de los países más desiguales de la región, con una situación de pobreza y exclusión social que limitan el ejercicio de la ciudadanía de la población rural. Son evidentes las menores proporciones de inversión / gasto público en

* Investigadora del IDIES-URL.

lo rural; en el caso de la inversión pública, esta ha tendido a concentrarse en la región central del país, en el oriente y en algunas áreas de occidente. Sin embargo, no se trata de "fotografiar" dónde hay y no hay pobres, dónde hay más o menos brechas, sino de cuestionar: ¿qué implicaciones tienen estas asimetrías? ¿Qué implicaciones acarrearán en torno al fortalecimiento o debilitamiento del tejido social? La pobreza limita el empoderamiento de la sociedad rural.

En las discusiones sobre políticas para el desarrollo rural, ha sido evidente la tensión entre el Estado y el mercado. En diferentes momentos de la historia reciente, ha pesado uno u otro y, en el momento actual, se asiste a una reconsideración sobre la importancia del Estado en la prestación de servicios de extensión e infraestructura para el desarrollo rural, particularmente a consecuencia del impacto negativo observado en la ola de cierre de dichos servicios, dejándolos en manos del mercado –proveedores de agroinsumos principalmente–, a finales del siglo XX.

En general se ha observado que la apertura comercial y el crecimiento macroeconómico como política no han sido suficientes para lograr el bienestar de los hogares rurales.

2. Los retos para el desarrollo rural

El desarrollo rural enfrenta diversos retos en el marco de las nuevas dinámicas territoriales, las políticas y tendencias globales, y las prioridades en los presupuestos estatales. Entre los desafíos actuales, se mencionaron los siguientes:

- La migración: las asimetrías rural-urbano y las exclusiones que afectan a las sociedades rurales empujan la migración interna que, muchas veces, contribuye a engrosar los cinturones de miseria en las ciudades grandes. A este fenómeno se suma la migración internacional, con una doble implicación: el beneficio macroeconómico de las remesas, con un costo social que se observa en los distanciamientos y rupturas de vínculos familiares y las transformaciones identitarias en las comunidades.
- El narcotráfico y la violencia social: estos fenómenos han permeado los espacios rurales, irrumpiendo en la gobernabilidad y las dinámicas económicas, así como también alterando el tejido social.
- La tecnología: es necesario valorar el uso de transgénicos, que pueden ser tanto una oportunidad como también un peligro para la producción de un país.
- Seguridad alimentaria: aún no se logra el cometido de garantizar el acceso a la alimentación y la generación de ingresos para la población en condición de pobreza.
- Lo cultural: también es importante tomarlo en cuenta, pues es un elemento significativo en los territorios e incide en las dinámicas territoriales.

El escenario rural necesita ser analizado más allá de la actual mirada dual: hogares excedentarios y hogares productores para autoconsumo. En términos de un desarrollo humano, se requiere considerar las dinámicas propias de lo rural y no estrictamente como un elemento más en la producción de un país. Ello implica, por ejemplo, considerar la relación entre el aporte de la economía rural al PIB y el gasto público destinado al área rural. El desarrollo rural supone, por lo tanto, retos económicos, tecnológicos, sociales y políticos.

3. Las acciones de política requeridas

Las propuestas sobre acciones de política, sin pretender abarcar el universo del desarrollo rural, abren nuevas miradas sobre las posibilidades de intervención para los territorios rurales. Dos aspectos destacaron en el Seminario:

- La integración de lo productivo con lo social, unido a la sustentabilidad y adaptación al cambio climático. Se trata de conservar la vida del planeta y de las futuras generaciones.
- La necesidad de trascender el mito del empleo como activador del desarrollo rural. El empleo, por sí solo, no va a generar desarrollo rural.

Las políticas públicas deben considerar inversión pública que estimule la inversión privada con programas que apoyen –técnica y financieramente– emprendimientos rurales, la construcción de infraestructura de comunicaciones, seguridad ciudadana, etc. Así también, la institucionalización de los servicios de extensión rural dentro de la estructura del Estado.

Una efectiva política social para el desarrollo rural requiere armonizar las políticas productivas con las sociales; y por el lado del financiamiento, el incremento de la carga fiscal paralela a un control sobre el gasto. Esto requiere fortalecer una institucionalidad dentro del Estado y considerar la buena ejecución presupuestaria, pues está visto que la corrupción limita la buena implementación de políticas.

En cuanto a los programas sociales, es necesaria la focalización para actores específicos del desarrollo rural: mujeres, infancia, pueblos indígenas, microempresarios y microempresarias rurales, cada uno con una ruta y horizonte definidos en cuanto a:

- ¿Cuándo las personas u hogares dejan de ser sujetos de los programas?
- Los programas contributivos y no contributivos orientados a la población rural.

Todo lo anterior requiere de voluntad política como requisito principal.

4. Los aspectos pendientes de discusión

La política social para el desarrollo rural pasa por varios temas fundamentales: la pobreza, tomando en cuenta que en los últimos veinticinco años se ha mantenido en más de la mitad de la población; y el planteamiento del sujeto de la política social: ¿hogares?, ¿personas?, ¿población campesina exclusivamente? Se mantiene también la discusión acerca de si el desarrollo rural y la reducción de la pobreza constituyen un problema macro o microeconómico.

Lo rural trasciende lo meramente agrícola, de tal manera que se hace necesario dessectorializar la discusión y abrirla a otros aspectos como el político (la gobernanza en el uso de los recursos del territorio); el fomento de la productividad (especialmente el fortalecimiento de las capacidades humanas y la interacción de lo agrícola con lo no agrícola); la demografía (la tendencia a la concentración de la población y la importancia de las ciudades intermedias); la gestión pública (la descentralización en la gestión y la articulación entre lo sectorial y lo territorial).

El desarrollo rural requiere también de una mirada muy amplia y analizar los retos del mundo globalizado, tales como las brechas tecnológicas y de acceso a la información.

Para finalizar, habría que plantearse hasta dónde es útil el paradigma actual, que no permite la equidad. El ser humano tiende a acumular, las posibilidades de acumular son infinitas y entonces, mientras más se acumula, más poder se concentra; y entre menos acceso se tiene, menos poder se tiene.

En palabras de uno de los ponentes, es válido plantearse: ¿qué mano invisible es capaz de repartir la riqueza, de llevar recursos a quienes no los tienen?

Hacia una política social para el desarrollo rural. 6o. Seminario Internacional de Política Social, se terminó de imprimir en diciembre de 2013, en los talleres de Ediciones Papiro, S.A., Ciudad de Guatemala.



Konrad
Adenauer
Stiftung

Fundación Konrad Adenauer
3a. avenida "A" 7-74,
zona 14, colonia El Campo
Ciudad de Guatemala,
Centroamérica
Tel.: (502) 2380-5100,
Fax: (502) 2380-5115
info.guatemala@kas.de
www.kas.org.gt



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

Instituto de Investigaciones
Económicas y Sociales
Universidad Rafael Landívar
Vista Hermosa III
Campus Central, zona 16
Edificio "O", 3er. nivel, Oficina O-301
Telefax (+502) 2426-2591 / 92 y 93
www.url.edu.gt/idies

