

PROYECTO INSIGNIA
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales



Diagnóstico de políticas públicas y marcos institucionales

para el desarrollo incluyente y equitativo en Guatemala

Ana Victoria Peláez Ponce



2

Diagnóstico de políticas públicas y marcos institucionales

para el desarrollo incluyente y equitativo en Guatemala

Ana Victoria Peláez Ponce

PROYECTO INSIGNIA
Inclusión en la agricultura y los territorios rurales
Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión

Índice

Presentacion	v
Introduccion	vii
I. Contexto político nacional	1
La política actual: Katún 2032	5
II. Características de los procesos de exclusión en las áreas rurales	7
III. Caracterización del marco institucional y de las políticas públicas de inclusión y equidad	11
IV. Resultados, límites y retos	19
Conclusiones	23
Bibliografía	25

Presentación

La erradicación o, al menos, la reducción de la exclusión, en todas sus formas, yace en el corazón de los procesos de desarrollo rural y, aunque el desarrollo busca beneficiar a todos los actores de una sociedad, los pobres y excluidos demandan especial atención.

Al igual que la definición de la pobreza, la de exclusión ha venido expandiéndose para incluir otras dimensiones de estándar de vida, pasando de una única variable – la capacidad de consumo a partir de los ingresos monetarios – a la inclusión de variables como: la longevidad y educación (desarrollo humano), la vulnerabilidad y el riesgo, y la participación real en la toma de decisiones públicas.

Esta ampliación en la interpretación de la exclusión posibilita una mejor caracterización de la misma, ampliando significativamente el abanico de estrategias para reducirla, pues, obviamente en la medida en que sean reconocidos más aspectos constituyentes de ésta, más políticas serán relevantes para combatirla.

A partir del reconocimiento de la multidimensionalidad (territorial, económica, social, política, cultural, ambiental) y multiplicidad (de género, etaria, étnica, etc.) de la exclusión, y

de reconocer en las políticas públicas un elemento decisivo para ahondar los procesos de inclusión social y económica, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – IICA- pone a consideración el presente Cuaderno de Trabajo sobre Inclusión, en donde se presenta un análisis diagnóstico de las políticas públicas existentes en Guatemala, dirigidas a facilitar la inclusión social y productiva de poblaciones de agricultores familiares o que estén en situación de vulnerabilidad.

Este trabajo se realizó como consultoría para el IICA, bajo la supervisión de la especialista nacional Lourdes Ortiz, bajo la coordinación del líder del Proyecto Insignia Inclusión en la agricultura y los territorios rurales, João Torrens.

Esperamos que la lectura de este documento permita identificar las relaciones presentes entre la exclusión y las políticas públicas vigentes. Para lograr esto, el documento se ha dividido en cinco apartados: en el primer se describe el contexto político de la institucionalidad de Guatemala, rescatando los cambios verificados en los gobiernos nacionales, a partir de la década de 1990, con la definición de los Acuerdos de Paz hasta la aprobación del Pacto Hambre Cero, el Plan Katún y la Política Nacional

de Desarrollo Rural Integral. El segundo apartado del diagnóstico analiza las características de los procesos de exclusión que afectan a las poblaciones rurales, como aquellos relativos a la migración, ocupación económica e ingresos, acceso a activos y servicios sociales y de infra-estructura, participación social, seguridad alimentaria, entre otros. En la tercera parte se presenta un análisis de los diferentes instrumentos de políticas públicas destinados a la reducción de la pobreza y las desigualdades, abordando los procesos de construcción, gestión y articulación institucional. La cuarta sección está dedicada a la presentación de los principales resultados, límites y retos de este proceso, y en las conclusiones se presentan los desafíos para avanzar en la implementación de las políticas de inclusión.

Como “*cuaderno de trabajo*” no es un documento totalmente elaborado, sino un primer insumo desde el cual se pretende continuar construyendo un análisis propositivo en torno a la relación *políticas*

públicas – inclusión. Busca también generar recomendaciones para el diseño, implementación y evaluación de políticas que incorporen a la inclusión como un elemento intrínseco de su propuesta de desarrollo, y no como una externalidad resultante de “*las fallas del mercado*”, factible de atender exclusivamente con programas coyunturales de asistencia social.

Bienvenidos los aportes que nos permitan enriquecer este cuaderno de trabajo, de manera que este instrumento se constituya en una herramienta para la construcción de un espacio de diálogo fluido y propositivo en pro del desarrollo rural incluyente.

João Torrens

Líder

Mario Alexander Moreno Ordóñez

*Coordinador del Componente
de Políticas Públicas*

Proyecto Insignia “Inclusión en la
Agricultura y los Territorios Rurales”

Introducción

El documento presenta un análisis de las políticas públicas y el marco institucional para el desarrollo incluyente y equitativo en Guatemala, particularmente aquellas orientadas a los grupos sociales excluidos de las poblaciones rurales.

El análisis pretende identificar de qué manera en el país es atendida la población en condiciones de exclusión, entendiendo esta como la situación en que hay “grupos que ven limitado el disfrute de las oportunidades económicas, sociales, culturales y políticas existentes en la sociedad”. (PNUD, 1999: 12)

La exclusión no se limita a un ámbito; más bien puede obedecer a diversos factores, principalmente: área -urbana o rural-, sexo, edad y etnia. Generalmente se encuentran grupos de población afectados por más de un factor de exclusión, es decir, exclusiones entrecruzadas o traslapadas; de tal manera que es más pertinente hablar de exclusiones –en plural-. Tomando en cuenta que uno de los factores de exclusión más acentuados en Guatemala es precisamente el de área, con una población rural que muestra brechas de desigualdad, cabe la idea del desarrollo con cohesión territorial, que se refiere a “aquel en el cual todas las personas tienen iguales oportunidades de

desarrollo y acceso a niveles semejantes de bienestar y de ejercicio de sus derechos, independientemente del lugar donde nacen, crecen o viven, sin que ningún territorio se encuentre en una situación de marginación permanente u ofrezca niveles de vida inferiores a mínimos socialmente garantizados” (Fernández et al, 2013: 1)

Se pueden identificar tres dimensiones clave de las exclusiones: (a) la económica, que se refiere a las limitaciones estructurales para el acceso y participación en los mercados, lo cual implica limitaciones en el acceso a los recursos y al ingreso; (b) la político-jurídica, que se refiere a las limitaciones a la participación social de los grupos más vulnerables y el ejercicio de sus derechos ciudadanos; y (c) la exclusión social, que se refiere al desconocimiento de identidades y particularidades de etnia, género, religión, o a las discriminaciones contra ciertos individuos y grupos sociales. (PNUD, 1999)

Es importante observar tanto las exclusiones mismas como también las acciones y condiciones que las favorecen, de manera especial en cuanto al modo en que se dan en sus diferentes factores –etnia, género, edad y área (urbana/rural)-, pues si estos aspectos no son tomados en las políticas públicas, pueden convertirse

en una forma adicional de exclusión (PNUD, 1999). En otras palabras, es necesario prestar atención a las estructuras que subyacen en las exclusiones.

Frente a las exclusiones surge, entonces, el concepto de inclusión social que se puede definir como un resultado de acciones caracterizado por el ejercicio efectivo de derechos sociales, el acceso a un mínimo de bienestar, a las oportunidades del crecimiento económico y a participación en la comunidad política, para toda la población, independientemente del lugar donde se nace o reside (Fernández et al, 2013); es decir, la inclusión no constituye una categoría útil para explicar el origen de un fenómeno sino más bien es resultado de situaciones y condiciones estructurales en un territorio y/o grupo social determinado, y de las acciones institucionales a dichas situaciones y condiciones.

La inclusión viene a ser, entonces, una situación en la cual todas las personas cuentan con acceso a las oportunidades necesarias para una vida digna, lo cual incluye alimentación, servicios básicos, oportunidades de empleo, participación social y recreación. Para lograrla, se puede “combinar dos conjuntos de políticas: i) las políticas de protección social contra el riesgo y la vulnerabilidad a lo largo del ciclo de vida, y ii) los programas de superación de pobreza, orientadas al fortalecimiento de capital humano y al acceso a servicios y activos productivos para la población pobre”. (Fernández et al, 2003: 2)

Las respuestas de un estado ante las exclusiones generalmente se plantean a través de las políticas sociales. Pero trascendiendo este rubro, Fernández et al (2013) proponen implementar estrategias

integrales que combinen cuatro tipos de políticas públicas para lograr el desarrollo territorial con cohesión social: (a) políticas sectoriales territorialmente focalizadas orientadas a reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades; (b) políticas sectoriales generales, sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación; (c) políticas de desarrollo territorial, orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios y de su población, organizaciones y empresas, para fomentar la autogestión; y (d) políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, orientadas a la desconcentración y descentralización del Estado. (Fernández et al, 2013)

En respuesta a las ineficiencias institucionales (vg. el funcionamiento de los mercados), las políticas de inclusión tienen la misión de abordar aquellas que se derivan de exclusiones por parte de agentes que se basan en el poder y en actitudes sociales, que provocan desventajas de género, etnia, edad, ubicación, situación o incapacidades económicas, educativas o de salud. La inclusión social incorpora al concepto de desarrollo humano, la dimensión institucional de la exclusión (el conjunto de agentes, instituciones y procesos que excluyen). (Milcher e Ivanov, 2008)

Se ha observado una relación de influencia mutua entre las condiciones territoriales y las posibilidades de salida sostenida de la pobreza, de tal manera que resulta fundamental que las políticas de protección y promoción social sean sensibles a dichas condiciones territoriales para una mayor inclusión social. Para logra la inclusión social es necesario tomar en cuenta cinco condiciones territoriales:

(1) las características socio-demográficas de los territorios; (2) las condiciones económicas de los territorios; (3) las características geográficas de los territorios; (4) las oportunidades de acceso a bienes y servicios públicos y privados, tales como educación de calidad, servicios financieros, asistencia sanitaria, entre otros; y (5) las capacidades de gestión institucional y articulación presentes en los territorios. (Fernández et al, 2013)

La teoría, sin embargo, “aporta muy poco para discernir lo que ocurre en la política nacional, especialmente si [se] quiere aplicar los conceptos o postulados teóricos” (Mack, 2015). Es por ello que se realizó un análisis del marco institucional y de políticas públicas para la inclusión en Guatemala.

El informe parte de una caracterización institucional del marco de políticas públicas así como también una descripción del escenario de la inclusión en Guatemala, considerando que las políticas de promoción de la inclusión comprenden las iniciativas gubernamentales tanto

aquellas orientadas a la reducción de la pobreza, como también las que buscan la ampliación de las oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida y la participación de los sectores excluidos (mujeres, infancia, jóvenes, tercera edad, poblaciones indígenas o afrodescendientes etc.) en los procesos sociales, económicos y políticos de un país o territorio.

El informe continúa con un análisis de las estrategias, planes, políticas y programas dirigidos a los grupos sociales excluidos de las poblaciones rurales. Dicho análisis considera el proceso de construcción de las políticas; las características principales de las políticas; las estrategias de implementación y modelos de gestión; su grado de integración y articulación; la institucionalidad intersectorial; el nivel de desconcentración y descentralización política en la ejecución; y los espacios de participación ciudadana que ocupan o bien que propician dichas políticas. Finaliza con las conclusiones, recomendaciones y desafíos para las políticas públicas en el desarrollo del país, particularmente el desarrollo rural.

I. Contexto político nacional

Las políticas de promoción de la inclusión comprenden las iniciativas gubernamentales de reducción de la pobreza, así como también de ampliación de las oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida y la participación e incorporación equitativa de los sectores excluidos (mujeres, poblaciones indígenas o afrodescendientes, jóvenes, grupos étnicos, etc.) en los procesos sociales, económicos y políticos del país o del territorio. En este sentido, el contexto político en Guatemala ha estado marcado por tres tendencias importantes:

- El modelo de desarrollo que subyace en cada plan gubernamental: en algunos prevalece el crecimiento macroeconómico y la minimización del principio de subsidiariedad del Estado respecto a la atención a la población en situación de pobreza y pobreza extrema.
- Las discontinuidades de fondo, dado que en el país ha prevalecido una práctica de planes de gobierno y no de Estado, con lo cual resulta poco probable la institucionalización de políticas y programas en su diseño y objetivos.

- Las continuidades en el ejercicio de prácticas que afectan la eficacia y eficiencia de algunos programas no contributivos, cuyos participantes se convierten en potencial masa política para los partidos de gobierno, derivando en prácticas clientelares y marginando los criterios técnicos en la selección de beneficiarias y beneficiarios.

La promoción de la inclusión y equidad está garantizada desde los artículos iniciales de la Constitución Política de la República de Guatemala:

“Artículo 1º. Protección de la persona. El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.

Artículo 2º. Deberes del Estado. Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona”. (Constitución Política de la República de Guatemala).

En los Acuerdos de Paz, suscritos en 1996, las partes reconocieron los desafíos para

la inclusión social y económica. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (AASSA), el Gobierno de Guatemala reconoció la necesidad de enfrentar “en forma solidaria y responsable las tareas inmediatas de la lucha contra la pobreza, la discriminación y los privilegios” (AASSA, 1997: 281).

El artículo 20 del AASSA señala uno de los compromisos gubernamentales en materia de inclusión:

“Aumentar de manera significativa la inversión social, en particular en salud, educación y trabajo; b) Reestructurar el presupuesto en beneficio del gasto social; c) Priorizar los sectores de la sociedad más necesitados y las áreas del país más desprovistas, sin desatender a los otros sectores de la sociedad; d) Mejorar la administración de los recursos e inversiones públicos, mediante su descentralización, desconcentración y desburocratización, reformando los mecanismos de ejecución presupuestaria asegurando su autonomía en las decisiones y el manejo financiero a fin de garantizar su eficiencia y transparencia, y fortaleciendo los mecanismos de fiscalización y auditoría.” (AASSA, 1997: 288)

Estos compromisos aún están pendientes de cumplir, 18 años después de haber sido suscritos. En el caso de la participación del gasto social en el presupuesto público, en los últimos años ha decaído. Dos datos que revelan el incumplimiento

de este compromiso se observan en el gasto destinado a educación y salud, cuyo incremento se esperaba según el AASSA, pero en la práctica más bien se ha estancado: del presupuesto que se propone para 2016 se proyecta un 2.5% destinado a educación y un 1.1% a salud (Gobierno de Guatemala, 2015). Además, en el presupuesto para 2016¹ se propone reducir el gasto social en un equivalente al 0.7% respecto al año anterior.

La importancia macroeconómica del gasto social también ha venido a menos: del 8% que representó en 2010, se estima que para 2015 el gasto social ocupe un 7.3% como proporción del Producto Interno Bruto (PIB). (ICEFI, 2015).

Las estructuras de discriminación, en distintas dimensiones (étnica, de género y área de residencia principalmente), han sido determinantes en el acceso a las oportunidades de desarrollo para las guatemaltecas y guatemaltecos. La tendencia a privilegiar el crecimiento económico ha propiciado políticas, que invisibilizan la necesidad de acciones para promover la equidad y, con ello, la dignidad de la persona. De tal manera que es necesario que, desde el Estado, se transforme esta tendencia que todavía se observa en la política pública, que continúa “invisibilizando la perspectiva de la perspectiva de igualdad sustantiva, la equidad y la igualdad de resultados y de derechos humanos, asumiendo enfoques neutros que no resuelven las brechas Centroamericana”. (Ordóñez y Falck, 2013: 7)

1. El Presupuesto General de Gastos de la Nación debe ser aprobado por el Congreso de la República a finales de octubre de cada año.

Esta tendencia a privilegiar el crecimiento económico ha propiciado la predominancia de un modelo de desarrollo orientado a las exportaciones, en el que resulta insuficiente la oferta gubernamental de apoyo a pequeños(as) y micro-productores(as). Ha propiciado también políticas y programas que fortalecen la inversión en infraestructura de apoyo a las grandes inversiones, en detrimento de los territorios más empobrecidos; de tal manera que en Guatemala se observa menos inversión pública donde hay más pobreza (Zapil, 2014).

Los sesgos observados en la inversión pública no son nuevos: hace diez años se observaban en Guatemala las prioridades en la inversión pública, orientadas a la inversión en infraestructura y servicios, principalmente en la región de la Costa Sur (donde están asentadas la mayoría de plantaciones de agroexportación), así como en la ciudad capital y, en menor medida, en el suroriente del país. Por el contrario, enormes zonas del altiplano, el norte y el noroccidente (donde coincidentemente se concentran territorios con alta incidencia de pobreza) carecen de una adecuada conexión vial y eléctrica, y de suficiente infraestructura educativa, hospitalaria y sanitaria. (PNUD, 2005)

De hecho, en Guatemala prácticamente los municipios con niveles más altos de pobreza reciben menos inversión pública. Además, en los últimos años la inversión pública muestra sesgos que benefician a municipios con menos población indígena, de tal manera que en aquellos donde la población indígena es mayoritaria, la acumulación de inversión pública es baja (Zapil, 2014). Más aún, al observar la infraestructura de carreteras del país

la mejor conectividad coincide con los municipios con menos pobreza y menos población indígena: Costa Sur, Centro y Suroriente del país.

Esta situación, además de reflejar políticas incongruentes con el deber del Estado de promover la equidad económica y social, entraña riesgos para la gobernabilidad del país dado que las brechas sociales podrían derivar en conflictos sociales. (Hirschmann y Richardson, citados por Zapil, 2014)

Las prioridades de política de las diferentes administraciones gubernamentales en Guatemala muestran variaciones. Si bien ha prevalecido la mirada a la agricultura como aspecto clave para la reducción de la pobreza y la promoción del crecimiento de las economías locales, en la práctica las exclusiones se han visto desde ópticas diferentes e, incluso, se les ha desconocido políticamente.

Los desafíos para la reducción de las brechas de pobreza y desigualdades en Guatemala han sido reconocidos en diferentes momentos, desde diferentes instancias y estrategias. En los períodos gubernamentales del presente siglo, las prioridades en los planes de gobierno han sido las siguientes:

- Gobierno 2000-2004: En esta gestión gubernamental se diseñaron las estrategias de reducción de la pobreza; implementando la metodología de validación de planes de reducción de la pobreza municipales, con actores de los mismos territorios. Así también, se inició la apertura de programas sociales específicos; el más emblemático fue la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). Esta gestión lanzó también

un programa de entrega de fertilizantes a micro productores agrícolas.

- Gobierno 2004-2008: Esta gestión gubernamental priorizó cuatro acciones: inversión social, condiciones para producir, sostenibilidad ambiental y seguridad integral; y en una perspectiva transversal contemplaba la reducción de la discriminación, la solidaridad y la inclusión.

La primera acción (inversión social) abarcaba dos elementos: La búsqueda constante de la reducción de la pobreza y la práctica y vivencia de la interculturalidad, a través de las siguientes acciones: i) un esquema de protección social en materia de salud y seguridad alimentaria para los grupos vulnerables, especialmente indígenas; ii) el apoyo a las actividades de educación y capacitación; iii) el fomento de las oportunidades productivas, especialmente en el área rural; iv) el fortalecimiento de la participación social, especialmente en los Consejos de Desarrollo; v) una mayor atención a la población migrante guatemalteca, y vi) esfuerzos para reducir la vulnerabilidad de la mujer ante todas las formas de violencia (Gobierno de Guatemala, 2005). Sin embargo, estas iniciativas no fueron traducidas a programas sociales específicos. A finales de esta administración se inició con el diseño del Programa de Transferencias Condicionadas en Efectivo, implementado en la siguiente administración; así también, se concretó un programa de transferencias en efectivo no reembolsables para personas de tercera edad, denominado Adulto Mayor.

- Gobierno 2008-2012: Este gobierno basó sus acciones en el “Plan de la Esperanza”, que comprendió cuatro programas: solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad. Una de sus prioridades fue la política social a través del desarrollo de un programa intenso de transferencias condicionadas (“Mi Familia Progresa”) y, más ampliamente, el Gabinete de Cohesión Social; así también, una estrategia para contrarrestar la inseguridad y crimen organizado que se tradujo en índices de criminalidad que colocaron al país en una situación de alta inseguridad (Ordóñez y Falck, 2013). Se implementó una instancia para la coordinación de los programas sociales desde el supraprograma: Cohesión Social.

En esta gestión se inició la reconstrucción del Sistema Nacional de Extensión Rural, programa desaparecido en 1996 a consecuencia de las medidas de ajuste económico implementadas en América Latina a finales del S. XX. En 2010 se inició con el proceso de institucionalización de dicho programa, en el seno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

En términos de la atención a la infancia y adolescencia, se implementó el programa: Escuelas Abiertas, consistente en la disponibilidad de espacios recreativos para niñas, niños y jóvenes. Dichos espacios eran ofrecidos en todos los municipios del país, generalmente en escuelas públicas, para promover el desempeño artístico y deportivo según los intereses de cada participante, y fomentar la

convivencia. Una de las metas de dicho programa era reducir los índices de violencia juvenil.

- Gobierno 2012-2016: En esta gestión el plan de gobierno basó su estrategia en tres ejes, denominados en conjunto: El Triángulo de la Dignidad, que se implementó a través de tres pactos:

1º Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia;

2º Pacto Hambre Cero; y

3º Pacto Fiscal y de Competitividad.

En el marco del segundo pacto (Hambre Cero) se inscriben las políticas de inclusión económica y social, que comprendieron los programas de: Agricultura Familiar (impulso de la Economía Familiar Rural); Mi bono seguro (transferencias condicionadas en efectivo); Bolsa segura (entrega de bolsas de alimentos a hogares en situación de vulnerabilidad).

En esta gestión se creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), como la instancia responsable de la implementación de los programas sociales no contributivos.

La política actual: Katún 2032

En 2014 el Gobierno de Guatemala lanzó el plan de desarrollo para un horizonte 2015 – 2032, denominado Plan Katún. Fue elaborado con aportes desde las instancias de municipio, así como también sectoriales y considera el modelo de desarrollo humano sostenible, entendido como el proceso de ampliación de oportunidades para la gente y mejora de sus capacidades

humanas, en el marco de las libertades necesarias para que las personas puedan vivir una vida larga, saludable, tener acceso a la educación, un nivel de vida digno, participar de su comunidad y de las decisiones que afecten su vida. La finalidad del plan es reducir la pobreza y construir medios de vida sostenibles para toda la población. Uno de sus retos es enfrentar las causas estructurales del modelo de desarrollo actual, considerando que limita las oportunidades y el acceso a condiciones de vida dignas, así como al pleno goce de los derechos de las poblaciones excluidas. Sus prioridades estratégicas se basan en la equidad y la pertinencia cultural. Para ello, plantea resolver en un primero momento los aspectos relacionados con las brechas de inequidad, pobreza y pobreza extrema, los retos del bono demográfico, el desarrollo rural integral y la necesidad de un Estado que le da respuesta a los requerimientos del desarrollo; estas medidas consideran la municipalización de los servicios de protección social. El siguiente paso previsto es garantizar la sostenibilidad de las mejoras, ampliándolas durante el siguiente ciclo. (Gobierno de Guatemala, 2014)

El plan comprende cuatro ejes:

- Bienestar para la gente
- Riqueza para todas y todos
- Recursos naturales hoy y para el futuro
- Estado como garante de los derechos humanos y conductor del desarrollo

Además de lo estipulado desde la misma Constitución Política de la República en cuanto a la obligatoriedad constitucional del Estado, de garantizar el bienestar de sus habitantes; así como también los Acuerdos de Paz y el Plan Nacional Katún (todos ya mencionados), se cuenta con un

marco global de políticas relacionadas con la inclusión social y económica, que son las siguientes:

- Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
- Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Política de Desarrollo Social y Población
- Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres 2008-2023
- Política Pública para la Convivencia y Eliminación del Racismo y Discriminación
- Política Nacional de Juventud 2012-2020
- Política Nacional para el Desarrollo de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
- Política Nacional de Empleo “Generación de empleo seguro, decente y de calidad 2012-2021”
- Política de Promoción del Riego
- Política Marco de Gestión Ambiental
- Política Nacional para el Desarrollo Turístico Sostenible de Guatemala 2012-2022

En cuanto al marco legal, destacan cuatro instrumentos clave:

- Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional
- Ley de Desarrollo Social

- Ley de Consejos de Desarrollo
- Ley de Descentralización

Además del marco de políticas a nivel nacional, el gobierno de Guatemala es signatario de iniciativas regionales que intentan dar respuesta a los desafíos económicos y sociales de Centroamérica. Entre dichas iniciativas destacan:

- Política Agrícola Centroamericana 2008-2017.
- Política Regional de Salud del SICA 2015-2022.
- Estrategia Regional Agroambiental y de Salud (ERAS) 2009-2024.
- Estrategia Centroamericana para el Desarrollo Rural Territorial (ECADERT).

Es necesario también analizar las respuestas gubernamentales a los retos de la inclusión para el desarrollo rural en términos del presupuesto. Si bien en los últimos años aumentó el rubro catalogado para el desarrollo rural², (pasó de US\$1,695.77 en 2007 a US\$2,135.08 en 2012), se observa una pérdida de prioridad fiscal³ al pasar del 26.76% del presupuesto a un 21.50% y macroeconómica⁴, dado que pasó de representar el 4.94% del PIB al 4.27%. Por cada habitante del área rural, en 2012 el gobierno de Guatemala invirtió US\$0.84 diarios (ICEFI: 2014).

2. Análisis del gasto público para el desarrollo rural, realizado por ICEFI, que abarcó cinco ejes: fortalecimiento del sector rural, programas de protección social, infraestructura rural, protección ambiental y tejido social e identidad cultural.

3. Prioridad fiscal: se refiere a los recursos destinados a un rubro, en relación con el tamaño del presupuesto.

4. Prioridad macroeconómica: se refiere a los recursos destinados a un sector, en relación con el tamaño de la economía.

II. Características de los procesos de exclusión en las áreas rurales

La población rural constituye el 52% de la población del país (INE, 2011). Sin embargo, ha sido históricamente foco de exclusiones sociales, económicas y culturales. Prueba de ello es el índice de pobreza rural (72% según INE, 2011). Esta situación se arguye como la principal causa de la migración sostenida del campo a la ciudad, sobre todo de la población joven que busca oportunidades de educación y trabajo.

La migración, si bien se agudizó durante el conflicto armado interno, desde la década de 1990 se ha profundizado. Los principales destinos de esta movilización son: Costa Sur (migración estacional) y Ciudad de Guatemala (migración permanente o pendular), Izabal y Petén (migración permanente). Buena parte de la población rural también emigra hacia el extranjero, principalmente hacia Estados Unidos, que es el destino del 97% de guatemaltecos y guatemaltecos que viven en el exterior. Como resultado de la migración interna, la población urbana se ha incrementado: de alrededor del 46 por ciento en 2002, a casi el 49 por ciento en 2011 (ENCOVI 2011), aun cuando la tasa de natalidad es mayor en el área rural.

La migración, principalmente la migración internacional, ha sido factor de dinamismo en muchos territorios del país. Solamente en 2011 más de la tercera parte de la población guatemalteca percibió remesas. La mayor parte (61.5%) de hogares receptores de remesas reside en áreas rurales, con más incidencia en los departamentos de San Marcos y Huehuetenango. (OIM, 2011)

Las remesas forman parte de la estructura de los ingresos familiares de muchos hogares rurales y ha motivado transformaciones en los patrones de consumo, estilos de vida y proyectos de vida; pero también constituyen un amortiguador para soportar las variaciones y hacer frente a la volatilidad de los ingresos familiares, particularmente en los hogares que se dedican a la agricultura en pequeña escala.

En el área rural reside alrededor de un millón de jornaleros o peones (trabajadores agrícolas sin tierra) cuyos ingresos dependen del trabajo estacional que realizan en diferentes cultivos, pero principalmente en fincas agroexportadoras. Un 88% de los asalariados agrícolas reciben menos del salario mínimo estipulado por la ley (IDIES, con base en la ENCOVI

2011); situación que se agrava en el caso de las mujeres. Es en el área rural, donde también habita la mayoría de la población indígena, donde se concentran la pobreza y la pobreza extrema. (Frausto, Peláez y Zapil, 2013)

Las desigualdades operan en el país, tanto entre territorios como al interior de los territorios mismos. Es lo que RIMISP denomina desigualdades territoriales. Por ejemplo, las condiciones de pobreza y pobreza extrema rural son mayores en los hogares agropecuarios, en los cuales alcanza el 76.12% del total (un 9% más que en el caso de los hogares no agropecuarios). (Maga, 2012)

La población rural sostiene una fuerte base de su economía en la agricultura: el 30% de los hogares reporta a uno o más de sus integrantes empleados(as) en la agricultura (IDIES, 2013 con base en INE, 2011). Sin embargo, la precariedad del empleo es evidente: menos de la quinta parte (el 18.8%) de la Población Económicamente Activa (PEA) participa en el sector formal (el dato nacional es de 34.2%); además, solo el 15.3% de la PEA está afiliada al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), cuando a nivel nacional es el 28.8%.

La situación de las mujeres rurales es más compleja aún: constituyen el 50,6% de la población rural (Frausto, Peláez y Zapil, 2013), un poco menos que el dato nacional (51,3% de la población total, INE, 2011). Su participación en la PEA es menor (30.2% frente al 39.9% nacional). Las desigualdades en Guatemala cobran especial relevancia en el área rural, donde la provisión de servicios básicos es deficiente (Peláez, 2010):

- Las comunidades identifican como sus servicios más urgentes, los siguientes: agua, caminos y salud.
- A pesar de los costos de transacción que implica la gestión de servicios (agua y caminos principalmente), las comunidades se movilizan o los proveen por sí mismas, a pesar que se trata de servicios que debería garantizar el Estado.
- La mayoría de comunidades considera al Gobierno Central como la entidad con las capacidades institucionales necesarias para proveer los servicios básicos.
- Hay servicios cuyos modos de provisión son distintos a lo que preferirían las comunidades, fundamentalmente agua, carreteras y servicios agrícolas. Esto implica una necesidad satisfecha parcialmente, puesto que –como ocurre con el agua- se cuenta con el servicio pero no siempre es posible cubrir el costo por hogar.

En las áreas rurales son escasos los servicios y condiciones para la producción agrícola y la industria rural, particularmente debido a una deficiente infraestructura de comunicaciones e inseguridad en las carreteras; falta de acceso a información, particularmente sobre mercados e insumos; insuficiente cobertura educativa (En el área urbana el 50% de habitantes han logrado completar la primaria; en el área rural, apenas alcanzan tercero primaria) y de salud, así como también de baja calidad; deficiencias en el acceso a la tierra y prevalencia de la desnutrición infantil (la desnutrición crónica en niños(as) menores de cinco años alcanza,

en el área rural, a más de la mitad; en el área urbana es el 29%).

La población sujeta de las políticas de inclusión vinculadas con la Agricultura Familiar es predominantemente rural, área en la cual reside el 38.8% de la Población Económicamente Activa (PEA) (BANGUAT, 2013). La agricultura constituye la principal fuente de empleo y provisión de alimentos para la mayoría de los hogares rurales, sobre todo en la producción de granos básicos. En contraste con su alta productividad, el cultivo de caña proveyó ingresos a menos de cien mil hogares rurales en 2011 (95,357, según datos del MAGA) frente al cultivo del maíz, que en el mismo año generó empleo a poco más de ciento noventa mil (190,938) jornales equivalentes a tiempo completo (MAGA, 2011).

Una estimación con base en la ENCOVI refleja que del total de hogares rurales en Guatemala, el 60% constituye el conjunto de la Economía Campesina, es decir, aquella cuyas actividades económicas se enfocan en la subsistencia y reproducción, y no en la generación de excedentes para la comercialización (IDIES, 2013).

Uno de los principales desafíos en el caso de la población rural de Guatemala es el acceso a la tierra: se observa una permanente reducción del tamaño de las fincas, particularmente aquellas menores a 10 manzanas y un aumento del número de propietarios: hay cada vez más fincas de menor tamaño y mayor número de propietarios y propietarias. Esta atomización de fincas pequeñas (reducción de propiedades con un tamaño entre una manzana y una caballería y ampliación de fincas de tamaño menor a una manzana) coexiste con una

concentración de tierras de gran tamaño. (Gobierno de Guatemala, 2012: 20)

En el caso de las mujeres rurales jóvenes (menores a 35 años), un estudio realizado por Frausto, Peláez y Zapil, (2013) identificó cinco brechas que determinan la situación de las mujeres rurales jóvenes: la brecha misma de género, lugar de residencia, cambio generacional, pobreza y pertenencia étnica. Llama la atención que persisten brechas en rubros clave como empleo y división del trabajo. Estas “desigualdades entrecruzadas” condicionan las posibilidades de desarrollo de las mujeres rurales, las cuales son altamente influenciadas por la educación y las acciones institucionales específicas.

La limitada participación económica de las mujeres rurales se explica en situaciones como las siguientes: la identificación en los censos como amas de casas, la combinación de actividades domésticas con empleo no agrícola, el límite que imprime su rol reproductivo en la fase de su vida activa económica, y otros que son característicos por sus diferencias de género. Pese a ello, los hogares con jefatura femenina en Guatemala representan un poco más de la quinta parte de los hogares (22.5%) (CEPAL, 2010).

La pobreza en Guatemala tiene sesgo positivo rural (70%) e indígena (75.6%). Su dinámica territorial evidencia una concentración acentuada en las regiones Norte y Noroccidente (71.1% y 75.6% respectivamente). En cuanto a los perfiles de la jefatura de hogar, el origen étnico marca una relación positiva y causal con la condición de pobreza en el hogar: la jefatura de hogar indígena se concentra en los hogares pobres. (Rosada y Bruni, 2007)

Las exclusiones que afectan a la población rural en Guatemala son reforzadas con políticas que no toman en cuenta sus necesidades; por ejemplo, el desmantelamiento, en 1996, de la institucionalidad gubernamental destinada a apoyar a los hogares rurales productores, a través de los servicios de extensión agrícola, que se manifestó en los siguientes hechos:

- La privatización del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), que fue convertido en el actual Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL).
- El cierre de los programas de extensión agrícola: la Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE) y el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA). Fue entonces cuando los servicios de extensión pasaron a manos del sector privado (proveedores de insumos agrícolas) y ONG, pero sin una direccionalidad estatal.

La priorización del ajuste estructural y la estabilización macroeconómica, así como también la apertura comercial, acentuó la

vulnerabilidad de los productores rurales al tener que enfrentar la producción agroexportadora fortalecida y una apertura comercial en condiciones de desigualdad –al tener que competir con la entrada de productos agrícolas producidos con subsidios gubernamentales-. De esa cuenta, en el área rural se ha fortalecido la agricultura para exportación, mientras que la Agricultura Familiar continúa enfrentando los desafíos de hace 30 años. (IDIES, 2014)

La inseguridad alimentaria es otro desafío para la inclusión en Guatemala, que es el único de la región que no ha mostrado avances significativos en los últimos veinte años. (FAO, 2015). La desnutrición crónica, que afecta al 48% de los niños y niñas, es enfrentada desde la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) e incluso, el plan Hambre Cero constituyó el plan insignia del gobierno 2012-2016, que partió de una priorización de municipios en situación de inseguridad alimentaria y trató de implementar la política desde un enfoque territorial, luego de décadas de atención sectorial; de hecho, los programas de alimentación escolar tenían una larga trayectoria que, en el caso de Guatemala, ha llegado a cubrir al 95% de los estudiantes de 5 a 12 años, (FAO, 2015)

III. Caracterización del marco institucional y de las políticas públicas de inclusión y equidad

El marco de leyes e instituciones para el desarrollo rural en Guatemala muestra un mínimo de instrumentos para implementar normativas y acciones en los diferentes niveles territoriales para mejorar las condiciones de vida de la población rural. Sin embargo, aún no se cuenta con una ley específica que aborde la territorialidad del sujeto rural⁵.

La institucionalidad para el desarrollo rural en Guatemala, como en el resto de Centroamérica, se concentra en buena parte en los programas sociales (educación preescolar y primaria, y servicios hospitalarios), que ocupan más de la mitad (56%) del gasto público para el desarrollo rural⁶; la infraestructura rural constituye el

30.8%. el rubro destinado al fortalecimiento del sector rural –que incluye básicamente la asistencia técnica a productores y provisión de insumos- representa el 9%; la protección ambiental ocupa el 3.5% y el eje de tejido social e identidad cultural parece no ser relevante, al ocupar menos del 1% (0.8%) del gasto público para el desarrollo rural. Éste se financia, principalmente, con fondos del Estado; menos de la quinta parte (18.5%) proviene de créditos externos.

La oferta programática actual incluye un conjunto de planes y políticas que, en su mayoría, se ha intentado implementar en conjunto desde el nivel de los territorios. La oferta actual incluye las siguientes políticas y su ejecución (Cuadro 1):

5. Se cuenta con una Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), aprobada en 2009 y una ley al respecto, pendiente de aprobación.

6. Período 2007-2012, según análisis de ICEFI (2014).

Cuadro 1. Oferta programática actual

Plan o programa	Política	Entidad responsable
Hambre Cero	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural / Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República
Mi bono seguro Mi Bolsa Segura	Plan Hambre Cero / Política SAN	Ministerio de Desarrollo Social
Programa de Promoción de la Agricultura Familiar y Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC)	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral Política Agropecuaria 2011-2015	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan Equidad de Oportunidades	SEPREM y DEMI

En el caso de la PNDRI, se trata de la política a través de la cual se canaliza el plan insignia del actual gobierno, el Plan Hambre Cero. La economía campesina es el sujeto priorizado de dicha política, la cual reconoce los contenidos relacionados de algunas políticas regionales y, particularmente, la política agropecuaria y el plan estratégico del MAGA como referentes inmediatos e importantes. Su objetivo general es

“lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y

servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.” (Gobierno de Guatemala, 2012)

Como ya se indicó, el sujeto priorizado de dicha política es la economía campesina, concretamente:

“la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales. La economía rural, indígena y campesina, se constituye por lo tanto en el sujeto económico que, contando con

el rol rector del Estado en la presente y su acción como promotor del desarrollo rural integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo éste como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios.” (Gobierno de Guatemala, 2012)

El antecedente inmediato de la PNDRI es el Programa de Apoyo para la Dinamización de Economías Campesinas, acordado entre gobierno y sociedad civil en el 2006 y ejecutado, en ese entonces, fuera del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). (MAGA, 2012) Para su ejecución, en la PNDRI se diseñó una coordinación intersectorial (MAGA, SESAN, MIDES) que, desde el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural CONADUR (coordinación con la SCEP), establece la línea de coordinación con las instancias territoriales hasta llegar a los niveles de coordinación intermunicipal (por medio de los Núcleos de Gestión Territorial).

En el marco de la PNDRI se inscribe el Programa de Promoción de la Agricultura Familiar y Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), como respuesta a las demandas del desarrollo rural y las necesidades del país establecidas en el Pacto Hambre Cero. La población priorizada en este programa son los habitantes del área rural, en condiciones de pobreza extrema y pobreza no extrema, que se dedican a la agricultura familiar y en mayor riesgo o situación de inseguridad alimentaria (INSAN) y desnutrición crónica.

El PAFFEC se enfoca en la promoción y fortalecimiento de la economía campesina, con el fin de reducir la desnutrición

infantil, mediante la promoción de la agricultura familiar en los hogares en condición de extrema pobreza y pobreza no extrema, mejorando la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos en la economía campesina. Para ello se trabaja desde los municipios, articulando la coordinación entre diferentes instituciones gubernamentales (MAGA, MIDES y SESAN) y niveles (gobierno central y gobiernos locales); así también, con la Cooperación Internacional.

El MAGA participa en el PAFFEC a través de varias de sus instituciones descentralizadas: Instituto de Cooperación Técnica Agrícola (ICTA), Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) y la Escuela Nacional Central de Ciencias Agrícolas (ENCA); así también, el Fondo de Tierras (FONTIERRA), el Instituto Nacional de Bosques (INAB) y el Registro de Información Catastral (RIC)

La promoción del PAFFEC está a cargo del MAGA por medio de su Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural, la coordinación del Sistema Nacional de Extensión Rural, en conjunto con la PNDRI, a través de la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y el Plan Hambre Cero; el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA); y el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Así también, las municipalidades, la sociedad civil, la academia, el sector privado y la cooperación internacional. (MAGA, 2012) La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional fue presentada por el Gobierno en septiembre de 2005. Ha resistido los relevos gubernamentales y parte de considerar que una gran

proporción de la población guatemalteca, especialmente indígenas en el área rural y en los grupos urbano-marginales, se encuentra en situación de inseguridad alimentaria y nutricional. El propósito de la política es

“proporcionar un marco estratégico coordinado y articulado, eficiente y permanente, entre el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación internacional, que permita garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala”.

El Pacto Hambre Cero es la concreción política y operativa del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2012-2016. Fue lanzado en febrero de 2012 con el fin de erradicar el hambre y la desnutrición en sus diversas manifestaciones. Este pacto reconoce que la inseguridad alimentaria se acentúa en los territorios rurales y aborda una respuesta integral, considerando los sectores de salud, educación, saneamiento y agua. Así también, pretende impulsar la productividad y la articulación de pequeños productores a las cadenas de producción y valor, como una estrategia para la generación de empleo.

El programa Mi Bono Seguro, conducido por el Ministerio de Desarrollo Social,

consiste fundamentalmente en la Transferencias Monetarias Condicionadas para promover el acceso a servicios de salud y educación, con participación activa de las mujeres, como estrategia para la mitigación de la pobreza extrema. Trabaja en coordinación con los gobiernos locales.

Un programa que ha cerrado recientemente es el Programa de Desarrollo Económico desde lo Rural (PDER), creado e implementado con el objetivo de contribuir a incrementar los ingresos de la población rural, principalmente indígena en los territorios identificados, fortaleciendo y estableciendo encadenamientos productivos con inversiones orientadas a remover los cuellos de botella existentes, para mejorar la competitividad de las empresas rurales y sus territorios.

En el actual período gubernamental (2012-2016) el programa insignia para contribuir a resolver la pobreza, pobreza extrema y exclusión es el denominado: Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), por medio del cual se busca “aportar a la producción de alimentos y a la dinamización de las economías locales, ‘jalando’ a los productores de infra y subsistencias a ser excedentarios” (Gobierno de Guatemala, 2013:4). Este programa considera que la Agricultura Familiar es “la producción agrícola a pequeña escala, desarrollada en fincas que son unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuente laboral” (Gobierno de Guatemala, 2012: 5).

¿Cómo se construyen e implementan las políticas mencionadas? El diseño y la

implementación de las políticas públicas en Guatemala han adolecido de falta de continuidad en el largo plazo. De las políticas mencionadas, la más joven (SAN) data de diez años e, incluso, ha sufrido modificaciones en su implementación.

La PNDRI fue construida en varias etapas de diálogo sociedad-sociedad, prácticamente desde la firma de los Acuerdos de Paz. Su diseño es producto de diversos encuentros entre entidades académicas, movimientos sociales y otras organizaciones que consensaron una propuesta de los aspectos que deberían considerarse para el desarrollo rural del país. Con la propuesta, inició un proceso de acercamiento con el gobierno hasta lograr, en 2008, la aprobación de la PNDRI.

Con la aprobación de dicha política se esperaba la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral (LDRI), aprobada en Primera Lectura en el Congreso de la República. Sin embargo, desde 2012 está pendiente su aprobación definitiva y entrada en vigor, debido a oposiciones particularmente por parte de sectores que, incluso, señalan inconstitucionalidades en su contenido.

La discusión generada por la aprobación o no de la LDRI ha puesto a prueba la capacidad de consenso de la sociedad guatemalteca, particularmente los actores vinculados con el desarrollo rural. La evidencia, sin embargo, muestra que en este ámbito los intereses y las necesidades de los actores van por rutas diferentes, la heterogeneidad de los actores y el desbalance en las capacidades de negociación. Así también, la necesidad no resuelta de procurar, por parte del Estado, espacios que legitimen la acción colectiva de grupos que representan

las necesidades de los sectores marginados y excluidos, pues no se ha abierto una instancia que facilite el diálogo entre los actores interesados y afectados por la LDRI.

En el caso de la LDRI, simplemente se detuvo la discusión y el Gobierno asumió la PNDRI como una política prioritaria y estratégica para la ejecución del plan Hambre Cero. Sin embargo, la sola política no ha sido suficiente para enfrentar los problemas estructurales que limitan el desarrollo rural, entre ellos: la concentración de los medios de producción, la carencia de condiciones institucionales que faciliten el acceso al trabajo y al empleo decente, y la deficiente infraestructura de caminos.

El diseño de la PNDRI fue resultado de un proceso de construcción desde el movimiento social y el Gobierno ha intentado implementarla en el marco de su plan insignia (Hambre Cero); pero la PNDRI trasciende los desafíos relacionados con la inseguridad alimentaria y esta situación, a la larga, limitaría su ejecución si se toma en cuenta que está condicionada al presupuesto; y éste está vinculado a los planes.

Dos elementos necesarios para concretar una política son: contar con una institución-referente en la estructura del gobierno y contar con presupuesto. El Gobierno ha tratado de institucionalizar la PNDRI a través de dos rutas: (1) una coordinación interministerial que reporta a la Presidencia de la República; y (2) en el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), entidad que coordina el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo y que en su reglamento estipula que una de sus competencias es velar por el desarrollo rural del país.

El sistema de planificación en Guatemala en sí mismo promueve la gestión desde los territorios y, siguiendo su estructura, propicia la territorialización de las políticas públicas. Este esquema ha sido aprovechado en la estrategia para la implementación de la PNDRI, que parte de la conformación de Núcleos de Gestión Territorial (NGT), basados en las mancomunidades de municipios ya constituidas.

Los NGT están integrados por autoridades locales, sectoriales, sociedad civil y del sector privado del territorio, de la siguiente manera:

- Alcaldes
- Representantes de MAGA (PAFFEC) y MIDES; así como también entidades de Educación y Salud, como participantes en el sistema de Transferencias Monetarias Condicionadas.
- Representante de sociedad civil de cada COMUDE
- Representación social local que no participa en el SISCODE.

Los NGT se encargan de planificar y gestionar una agenda para el desarrollo rural del territorio, tomando en cuenta la institucionalidad existente –incluyendo planes y programas–; de tal manera que la gestión de programas y proyectos relacionados con dicha agenda pueden seguir la ruta del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (SISCODE). Básicamente los NGT parten de:

- Los planes municipales de desarrollo territorial
- Los planes ya existentes en las mancomunidades
- Los proyectos que realizan ONG nacionales e internacionales
- Las acciones que realizan las empresas en el marco de la RSE

En el caso de los NGT se observa la necesidad de un marco legal específico, pues su implementación depende prácticamente de la voluntad política de los actores territoriales. No hay un referente exclusivo ni un presupuesto etiquetado para estos objetivos, con lo cual se evidencia una fragilidad institucional que pone en riesgo su continuidad. Sin embargo, tomando en cuenta que una de las funciones del SISCODE es precisamente coordinar las políticas de desarrollo urbano y rural, se delega en esta figura la ejecución de la PNDRI⁷.

El Plan Hambre Cero, uno de los tres pactos que encabezan el plan de gobierno que está por finalizar, es el marco para las políticas de inclusión económica y social, que comprendieron los programas de: Agricultura Familiar (impulso de la Economía Familiar Rural); Mi bono seguro (transferencias condicionadas en efectivo); Bolsa segura (entrega de bolsas de alimentos a hogares en situación de vulnerabilidad). Dicho plan se propuso las siguientes metas para el año 2015 (Gobierno de Guatemala, 2014b: 10):

7. (Reglamento de la Ley de Consejos de Desarrollo) **Artículo 225. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural.** Para la organización y coordinación de la administración pública, se crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural coordinado por el Presidente de la República e integrado en la forma que la ley establezca.

- Para el año 2015, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños menores de 5 años se ha disminuido en 10 puntos porcentuales.
- Para el año 2015, la razón de mortalidad materna y la mortalidad neonatal han disminuido.
- Para el año 2015, el consumo de alimentos (proteico-calórico) de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se ha incrementado.
- Para el año 2015, los ingresos de las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema se han incrementado.

En 2012 se crearon varios gabinetes específicos de gobierno para dar seguimiento a temas considerados clave, coordinados desde la Vicepresidencia de la república. Entre los gabinetes específicos se crearon el de Desarrollo Rural, Desarrollo Social, de la Mujer y de la Juventud.

Se creó también el gabinete económico, que entre sus acciones contemplaba la promoción de la micro y pequeña empresa; sin embargo, no hubo innovaciones en el acceso a créditos.

En el caso del Gabinete de la Mujer, si bien se reportaron algunas acciones tales como la implementación de presupuestos públicos con enfoque de género en los departamentos, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional a nivel territorial con la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), SCEP y Segeplan, y las vinculaciones con otras entidades gubernamentales, entre otras, se trata de funciones que anteriormente habría cumplido la Seprem, lo cual sugiere un debilitamiento de la institucionalidad de ésta.

El Gabinete de la Juventud también parecería una entidad paralela, por cuanto ya se tiene el Consejo Nacional de la Juventud (Conjuve), inaugurada en el gobierno anterior. Hay acciones pendientes. Si bien se ha avanzado en metas muy puntuales como la aprobación del Plan de Acción Interinstitucional 2012-2015 y la elaboración del Plan Nacional para la Prevención de Embarazos en Adolescentes y Jóvenes de Guatemala 2013-2017, hace falta establecer acciones estratégicas para enfrentar los desafíos de la población juvenil, tales como empleo, educación y seguridad.

El Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) fue creado en 2012 con el objetivo de atender las necesidades de la población marginada y excluida. Una de sus líneas de acción está dirigida a la población en situación de pobreza y pobreza extrema. Para ello, se crearon dos programas específicos que, en la práctica, son continuación de otros iniciados en la gestión anterior. Dichos programas son: Mi bono seguro (transferencias condicionadas en efectivo) y Bolsa segura (entrega de bolsas de alimentos a hogares en situación de vulnerabilidad). La creación de este Ministerio, en lugar de darle lógica y articulación a todo el aparato que se ha creado una institución más, se ha limitado a entrega de bienes y servicios con criterios de asignación más clientelares que técnicos. Entonces, la institucionalidad del desarrollo social no vino a fortalecer sinergias, sino más bien se ha constituido en una institución más frente a la necesidad de crear un gabinete de desarrollo social. Se congregaron las entidades, los instrumentos, marcos legales etc. pero no hay un valor agregado. Se han

creado capacidades (quizás limitadas) pero no hay nada que realmente articule todo el esfuerzo que el estado está haciendo. (Slowing, 2015)

La Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente de la República es la única entidad del Gobierno Central que ha mantenido una institucionalidad permanente. Desde esta unidad se atienden situaciones específicas de la población sujeta de programas sociales no contributivos, particularmente la atención a madres y primera infancia, por medio de guarderías y programas de apoyo económico a mujeres.

¿Cómo se articulan las iniciativas descritas? En 2012 se inició un proceso de articulación sectorial y territorial, de manera que los programas sociales se arraigaran hasta el nivel de municipio. De esta cuenta se crearon las oficinas municipales de extensión rural para coordinar acciones a través de extensionistas del MAGA (para la implementación del PAFSEC), la SESAN (para atender seguridad alimentaria) y MIDES (para la implementación de Mi Bono Seguro y la Bolsa Segura).

Toda esta estructura que ha intentado articular las diferentes instancias gubernamentales en una dimensión territorial, aún enfrenta desafíos relacionados más bien con estructuras que limitan la ejecución de las políticas públicas. En este sentido, para el análisis del juego de intereses y actores en las políticas públicas es necesario considerar que, a pesar que buena parte de dichas políticas “han surgido en ejercicios de articulación

de intereses y de discusión con la sociedad civil –al menos, 33 [de una lista de 56] de ellas han contado con amplios procesos de formulación de las mismas–, en la práctica las decisiones reales de la política (politics) se la reservan unos pocos actores, lo que explicaría por qué, pese a que se cuenta con tantas políticas públicas formuladas, cada gobierno enfatiza acciones fuera de las mismas” (Mack, 2015)

Además, se debe destacar la importancia de identificar “la política de las políticas públicas”. ¿Quiénes promueven las políticas? ¿A quiénes atiende el gobierno de turno? Un análisis del segundo informe de gobierno (Gobierno de Guatemala. 2014b) muestra las prioridades en la gestión gubernamental, que se citan a continuación:

- La seguridad.
- La profesionalización de la Policía Nacional Civil
- Pacto Hambre Cero
- Pacto Fiscal y de Competitividad 24
- Educación de Calidad para la Niñez y la Juventud Guatemalteca
- Política exterior de Guatemala
- Reactivación de espacios de coordinación y participación ciudadana
- Fortalecimiento municipal
- Plan Nacional de Reconstrucción
- Transparencia

La equidad e inclusión por sí mismas no aparecen enunciadas, pero se observan en diferente dimensión en algunos rubros (Pacto Hambre Cero y Educación de Calidad para la Niñez y la Juventud Guatemalteca).

IV. Resultados, límites y retos

Un análisis de las políticas públicas en general muestra que “la mayor parte nunca se implementan realmente o, en su defecto, tienen acciones de implementación que son aisladas y desconectadas de todo el objetivo que supuestamente las orienta. Por ello, no es de extrañar que tampoco existan en el país, esfuerzos serios por sistematizar, recopilar información y monitorear la marcha de las políticas públicas, y que por supuesto, no contemos con mínimos criterios técnicos para evaluar el impacto positivo o negativo que dichas acciones están teniendo en la práctica”. (Mack, 2015)

Las políticas descritas anteriormente no escapan a esta observación. Por ejemplo, el abordaje de la inclusión como una prioridad en la agenda nacional aún está disperso en diferentes entidades y diferentes políticas: no existe una que asuma la problemática de la exclusión como tal. Además, los esfuerzos por enfrentar los dilemas del desarrollo rural se intentan priorizar desde la inseguridad alimentaria, con lo cual se limitan las acciones necesarias para abordar la integralidad del sujeto que prioriza la política. Esta situación presenta un desafío para las Mancomunidades, consejos municipales de desarrollo y NGT,

en términos de fortalecer las capacidades de las mismas instancias y sus actores para proponer, por medio de planes y proyectos territoriales, acciones que integren y coordinen dichas políticas, en el marco de una estrategia territorial.

A lo anterior se suma un dilema relacionado con la institucionalidad del sistema de planificación: actualmente, el SISCODE coordina la planificación y ejecución de los planes y programas de desarrollo desde la instancia comunitaria hasta el nivel nacional. La coexistencia de las instancias municipales y las mancomunidades con una instancia intermunicipal como los NGT podría, por una parte, dispersar los esfuerzos de los actores territoriales que participan en la gestión del desarrollo y restar fuerza a los consejos municipales de desarrollo; pero por otra parte, podría permitir concentrar esfuerzos en animar la implementación de políticas específicas para las necesidades de los territorios rurales, particularmente los más excluidos y marginados.

Ciertamente se ha avanzado en el reconocimiento de sujetas y sujetos vulnerables con más especificidad y en su visibilización a través de marcos legales y

normativos del país. Sin embargo, cuando se analizan los programas aparece un “corto circuito muy grande”: el enfoque de los programas sociales ha sido muy asistencial, muy focalizados; pero no hay para todos. Además, en varios de ellos hay imprecisiones; por ejemplo, en cuanto a los programas para la niñez, se hace referencia constante a ellos, pero en realidad solamente se cuenta con algunas directrices en educación y salud. Y algunos más específicos (Alba Keneth, niñez migrante, niñez en riesgo social etc.). (Slowing, 2015)

Hay una variedad de programas; pero no todos con sus instrumentos adecuados; es el caso, por ejemplo, de la población discapacitada. Se cuenta con una diversidad de iniciativas y programas, pero no todos cuentan con los instrumentos necesarios y, además, la institucionalidad está fracturada. Además, se adolece de un sistema de información social que, anteriormente, se coordinaba desde la Vicepresidencia de la República.

Es importante, también, considerar la integralidad de los planes y programas. En el caso de la atención a la población juvenil, por ejemplo, es necesario trascender la asignación de becas e ir al contexto de la población atendida, como el caso del Programa Escuelas Abiertas, que iba más allá de la escolarización. Esto sugiere, por lo tanto, la necesidad de construir un sistema coherente de protección social, que resuelva los siguientes problemas: (Slowing, 2015):

- Falta de articulación.
- Débil institucionalización.
- Clientelismo.
- Focalización ineficaz.

La inclusión social no pasa nada más por la entrega de bienes y servicios a la población: debe tomar en cuenta la necesidad de promover que el tejido social, que las personas puedan participar de él. Debe llevar a la construcción de ciudadanía. Que el sujeto(a) ciudadano(a) llegue a sentirse y formar parte de la sociedad. Actualmente solo se logra paliar la necesidad inmediata (transferencias), pero no la construcción de ciudadanía.

Hay una tendencia a ver la política social en función de bienes y servicios públicos. Pero es necesario verlas en función de que la persona sea y se vea parte de la sociedad. La meta de la política social debe ser la construcción de una sociedad integrada, armónica, incluyente. ¿Cómo promover una sociedad donde se pueda y se desee vivir? Para ello es necesario reconocer quienes son los grupos marginados y excluidos, identificar sus necesidades reales. En el caso de la población juvenil, por ejemplo, hay una urgencia en reconstruirse como sujetos con identidad, sentido de pertenencia. No se trata sólo de promover trabajo y/o empleo, pues no puede haber inclusión social en una sociedad donde la identidad esté dada en función de la capacidad de pago. Y ninguna política está pensando en esto, lo cual sugiere rasgos de discriminación y racismo. (Slowing, 2015)

El sector educación se ha rezagado en innovación, cuando constituye un ámbito central, dado el impacto de las políticas educativas en el desarrollo social. ¿Cómo fortalecer políticas con un abordaje integral? A este respecto, Poyser (2015:33) sugiere que “la solución más directa es el perfeccionamiento de las capacidades de

los miembros del hogar, esto mediante una elevación del nivel de educación, que potencie y multiplique las variables asociadas a una mejora en la satisfacción de las necesidades básicas. La formación de capital humano debe ser promovida desde las etapas tempranas, por lo que una inversión en educación debería estar acompañada de una política en salud que potencie, que de forma integral amplíe las capacidades y oportunidades de los y las jóvenes”.

Es necesario recordar que las políticas públicas en Guatemala adolecen de vicios recurrentes y la mayor parte de ellas nunca se implementan realmente o, en su defecto, tienen acciones de implementación que son aisladas y desconectadas de todo el objetivo que supuestamente las orienta (Mack, 2015). Algunos de los vicios referidos son los siguientes:

1. Objetivos muy generales que se vuelven casi irrealizables.
2. Políticas públicas que no consideran una temporalidad de vigencia.
3. Muy pocas veces cuentan con objetivos concretos y un set de indicadores precisos de avance.
4. La mayoría no cuenta con respaldo legal (no han sido sancionadas por acuerdo gubernativo y/o respaldadas en Consejo de Ministros). De 56 políticas públicas vigentes, solamente 9 cuentan con este respaldo legal.
5. La mayoría reproducen mecanismos de coordinación (coordinaciones, gabinetes, comisiones u otras figuras similares para la coordinación interinstitucional).

Conclusiones

Las políticas sociales requieren ver a los sujetos y sujetas en su integralidad y ciclo de vida. Es necesario pensar en específico la Política Social, pero esto pasa por sanar el sistema político vigente: ¿para quiénes se legisla y se gobierna?

En la coyuntura actual, las políticas para promover la inclusión y la equidad constituyen un desafío en términos de la planificación, pues hay una prioridad obvia y es la recuperación de la capacidad fiscal y la regeneración de una capacidad mínima para la gobernabilidad, aspectos importantes para un estado sólido y eficaz. Sin embargo, las prioridades básicas como salud también deben ser atendidas, pues el sistema actual está colapsado⁸;

Es necesaria una mirada más estratégica que contemple umbrales para definir y atender a la población sujeta de programas de superación de la pobreza y de protección social. Así también, se requiere mayor

seriedad y compromiso social en la asignación presupuestaria. Está visto que a mayor pobreza menor inversión pública. ¿Cómo garantizar procesos adecuados en la identificación y priorización de programas y proyectos? A pesar de que el sistema de inversión pública cuenta con una fórmula que permite asignar los recursos de manera técnica, es evidente que en cierto momento del proceso de la aprobación del presupuesto para inversión pública, asignación y ejecución, esta se ve desbordada. Y la explicación puede estar en la toma de decisiones políticas, en las cuales entran en juego intereses que van más allá de la asignación técnica; en otras palabras, se ha asistido a un proceso totalmente distorsionado. Por esto se recomienda, en primera instancia, la creación de mecanismos que aseguren la menor distorsión posible en el proceso de asignación y ejecución de recursos para inversión, de tal manera que se asegure la atención a los territorios más rezagados. (Zapil, 2014)

⁸ Es importante considerar el financiamiento de la política social; que en la coyuntura actual constituye un desafío muy complejo dado el desfinanciamiento del Estado, cuyo déficit fiscal previsto para 2016 es de 10.0 millones, equivalentes al 1.9% del PIB (ICEFI, 2015); pero además, solamente el 4% del presupuesto estaría cubierto con fondos propios y un 3% con préstamos externos; el resto se financiaría con bonos del Tesoro. (Información a octubre de 2015)

Finalmente, es necesario atender el desafío de la integralidad de la política pública en materia de inclusión. Como ya se indicó, el abordaje de la inclusión como una prioridad en la agenda nacional aún está disperso en diferentes entidades e instrumentos de política. Además, actualmente pareciera que la ruta hacia el desarrollo rural está por

la vía de superar la inseguridad alimentaria, pero se carece de otras acciones necesarias para abordar la integralidad del sujeto que prioriza la política. Con esto, las instancias territoriales están ante el desafío de contar con las capacidades necesarias para lograr dicha integralidad y coordinación de políticas en el seno del territorio.

Bibliografía

- Acuerdos de Paz** (1997). Guatemala: Universidad Rafael Landívar / Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- Constitución Política de la República de Guatemala.** Guatemala: Corte de Constitucionalidad. Abril de 2014.
- Fernández, M.I.; Remy, M.I.; Scott, J. y Carriazo, F. (2013). **Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial.** Documento de Trabajo N°23. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago, Chile: Rimisp.
- Frausto, M., V. Peláez y S. Zapil (2013). **El nuevo perfil de las mujeres rurales jóvenes en Guatemala. Documentos de Trabajo del programa Nuevas Trenzas.** Lima: Instituto de Estudios Peruanos / Universidad Rafael Landívar.
- Gobierno de Guatemala (2014). **Katún: nuestra Guatemala 2032.** Guatemala: Gobierno de Guatemala / Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).
- (2014b). **Informe segundo año de Gobierno 2013-2014.** Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- (2015) **Presupuesto institucional 2016.** Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) / Ministerio de Finanzas Públicas.
- (2005). **Primer informe del Presidente al Congreso de la República.** En: <http://www.abcdespanol.com/documentos/doc/Informes/Guatemala/5.pdf>. Visitado el 13 de septiembre de 2015.

- Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2015). **Análisis de plan de Gobierno: FCN**. Guatemala: ICEFI. En: www.icefi.org. Visitado el 9 de septiembre de 2015.
- (2015). **Análisis de plan de Gobierno: UNE**. Guatemala: ICEFI. En: www.icefi.org. Visitado el 9 de septiembre de 2015.
- (2014). **Desarrollo rural de Centroamérica en cifras: Guatemala**. Guatemala: ICEFI / Fondo Internacional para el Desarrollo Agrícola (FIDA).
- (2015). **Primer análisis del proyecto de presupuesto para 2016**. Presentación realizada el 10 de septiembre de 2015.
- Mack, L. F. (2015). **Caracterizando a las políticas públicas en Guatemala**. En: Plaza Pública (periódico digital). www.plazapublica.com.gt/content/caracterizando-las-politicas-publicas-en-guatemala. Visitado el 30 de julio de 2015.
- Milcher, S. y A. Ivanov (2008). Inclusión social. En: **Revista Humanum**. Febrero 6, 2008. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo / Área de Reducción de la Pobreza, ODM y Desarrollo Humano. En: www.revistahumanum.org/revista/inclusion-social-y-desarrollo-humano/ . Visitado el 10/09/2015
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) (2012). **Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015)**. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- Ordóñez, B. y M. Falck (2013). **Políticas y experiencias territoriales relevantes para el empoderamiento de las mujeres rurales de Guatemala**. Guatemala: ONU Mujeres, CEPAL, FAO, RIMISP.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2015). **Panorama de la inseguridad alimentaria en América Latina y El Caribe**. Santiago de Chile: FAO.
- Peláez, V. (2011). **Institucionalidad de los servicios básicos para la población rural**. Informe de investigación. Guatemala: IFPRI / URL.
- Poyser Calderón, O. (2015). **Pobreza en Centroamérica: Evolución 2000-2014 y situación actual**. San José: Programa Estado de la Nación.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (1999). **Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 1999**. Guatemala: PNUD.

----- (2005). **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005**. Guatemala: PNUD.

Zapil, S. (2015). A mayor pobreza, menor inversión pública. En: **Revista Estudios Sociales No. 78**. Guatemala: Universidad Rafael Landívar / Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.

Entrevistas

Slowing, K. **Entrevista personal**. Ciudad de Guatemala, 30 de julio y 1 de agosto de 2015.

Páginas institucionales

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). En: <http://web.maga.gob.gt/>

Ministerio de Desarrollo Social (MIDES). En: <http://web.maga.gob.gt/>

Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN). En: <http://www.sesan.gob.gt/>

Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP). En: <http://www.losep.gob.gt/>

Gabinete de Desarrollo Rural Integral. En: <http://pndri.scep.gob.gt/>

Acerca de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión

Los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión son una publicación seriada no periódica de documentos conceptuales y metodológicos, experiencias nacionales o territoriales, discusiones comparadas y aprendizajes sobre inclusión, empoderamiento y dinamización económica en procesos de desarrollo de los territorios rurales y de sus agriculturas familiares, como también de la gestión social de las políticas públicas y transformaciones institucionales relacionadas.

Propósito

Compartir avances, productos intermedios y versiones avanzadas de bienes públicos generados en procesos territoriales, nacionales, regionales o hemisféricos asociados al Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales
Ámbito temático

- Aportes y debates conceptuales sobre inclusión, con énfasis en empoderamiento y dinamización económica, en procesos de desarrollo territorial y fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Metodologías de trabajo para el desarrollo incluyente de la agricultura y los territorios rurales
- Experiencias documentadas o sistematizadas sobre desarrollo de los territorios rurales y sus agriculturas familiares
- Estudios de caso relevantes sobre desarrollo territorial e inclusión.

- Documentos de análisis para facilitar el conocimiento e intercambio de procesos nacionales y territoriales de inclusión.
- Documentos relacionados con el fortalecimiento de capacidades para la inclusión en procesos de desarrollo.
- Discusión comparada de experiencias nacionales y territoriales de inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Aprendizajes y buenas prácticas sobre inclusión en la agricultura y los territorios rurales
- Políticas públicas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Procesos institucionales e interinstitucionales para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Acciones colectivas para el desarrollo territorial incluyente y el fortalecimiento de las agriculturas familiares
- Otros temas relacionados con inclusión en procesos de desarrollo territorial.

Autoría

- Pueden publicar todas las personas participantes en procesos relacionados con el PI de Inclusión o en colaboración con iniciativas afines.

- Las personas que publican sus trabajos en esta serie mantienen su autoría intelectual, y son responsables por sus contenidos. Pueden publicar versiones revisadas posteriores en revistas, libros u otras obras, haciendo referencia a la versión inicial.

Comité editorial

- Está conformado por el Líder y el equipo de coordinación del Proyecto Insignia de Inclusión en la agricultura y los territorios rurales

Idiomas

- Castellano, portugués, inglés o francés

Formato

Por la naturaleza de esta serie, el formato es flexible y los textos se publicarán sin revisión filológica, pero se solicita a los autores y autoras aplicar en los manuscritos los siguientes aspectos de estilo:

- Espacio seguido, tipo Meridien No. 11 en el texto y No. 8 en las notas al pie.
- Índice general automático al inicio del fascículo

- Títulos de sección en mayúsculas y negrita, con números romanos
- Subtítulos en cursiva y negrita, con números romanos
- Numeración de páginas en la esquina inferior derecha de cada página, salvo la portada
- Vinculo a sitio web y fecha en la cual estaba disponible el trabajo citado, en los casos pertinentes
- Bibliografía al final del fascículo: Autor en mayúsculas, año entre paréntesis, título del libro o revista en negrita, ciudad de publicación y editorial.

Versiones electrónica e impresa

- Electrónica: Publicada como archivo pdf, enviada a lista de correos de personas y entidades interesadas, y disponible en el espacio virtual del Proyecto Insignia de Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales en portalsiget.net
- Impresa: Libre impresión de ejemplares por parte de Representaciones del IICA, contrapartes institucionales u otros interesados y Sede Central del IICA, según demanda y disponibilidad de recursos.

Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales

Este proyecto brinda servicios de cooperación técnica a las instituciones contraparte del IICA, con el objetivo de contribuir al establecimiento de procesos político-institucionales que apoyen el diseño y la gestión participativa de políticas integradas de desarrollo incluyente en los territorios rurales. El fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de inclusión rural es un elemento clave para el éxito de este proyecto. Así, las poblaciones rurales que han vivido tradicionalmente en diferentes condiciones de exclusión de los procesos de desarrollo tendrán mejores oportunidades para integrarse de manera más justa y equitativa en las dinámicas del desarrollo de la agricultura y los territorios rurales.

Para alcanzar este objetivo, el rol del IICA es facilitar la articulación de las instituciones gubernamentales, organizaciones económicas y sociales, academia y empresas del sector privado, con la finalidad de sensibilizar y estimular la construcción participativa y la gestión social de un conjunto de estrategias, políticas, programas y acciones integradas de inclusión social, económica y ciudadana en los territorios rurales con predominio de la agricultura familiar. Las acciones del proyecto no se limitan a organizar y desarrollar proyectos que atiendan a las necesidades inmediatas de grupos de mujeres, jóvenes o etnias que trabajan y viven en situaciones de exclusión en las áreas rurales. Se trata

de generar y fortalecer condiciones institucionales para que las políticas públicas de inclusión alcancen a un número más amplio de grupos excluidos y, con esto, puedan producir impactos más profundos en la sociedad.

De forma complementaria, en los territorios es importante fortalecer el empoderamiento de los grupos excluidos y sus capacidades de protagonismo social para que participen de instancias de articulación territorial, se articulen con sectores organizados, elaboren proyectos y construyan iniciativas económicas de interés común que contribuyan a la dinamización del territorio.

El proyecto se desarrolla en 11 países del continente (México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Haití, República Dominicana, Surinam, Guyana, Colombia, Ecuador y Brasil) y, a excepción de Haití, la cooperación técnica del IICA se ejerce simultáneamente en los ámbitos nacional y territorial. Acorde con la concepción sistémica del proyecto, las acciones se ejecutan en las dimensiones de las políticas públicas, de la dinamización económica incluyente y del empoderamiento de los actores. Además, integrando las experiencias desarrolladas y las lecciones aprendidas, al final del proceso se pretende producir bienes públicos que puedan servir de referencia para otros países de América Latina y Caribe.



Inclusión en la
agricultura y los
territorios rurales