



Lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de la

agricultura familiar y la inclusión en Guatemala

Ana Victoria Peláez Ponce y
Horacio Juárez Arellano



6

Lineamientos estratégicos para el fortalecimiento de la

agricultura familiar y la inclusión en Guatemala

Ana Victoria Peláez Ponce y
Horacio Juárez Arellano

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

Tabla de contenido

Presentación	vii
Introducción	ix
1. Contexto de la agricultura familiar incluyente	1
1.1 Aspectos socioeconómicos.....	2
1.2 Importancia de la Agricultura Familiar.....	5
2. Agricultura familiar	9
2.1 Concepto de Agricultura Familiar.....	9
3.2 Características de la Agricultura Familiar.....	11
3. La inclusión	15
3.1 Marco conceptual.....	15
3.2 Contexto de la inclusión como objeto de política pública para el desarrollo rural.....	16
3.3 Características principales de las exclusiones.....	16
3.4 Políticas públicas para la inclusión en el desarrollo rural.....	17
3.5 La inclusión en la Agricultura Familiar.....	18
4. Situación de la agricultura familiar e inclusión en Guatemala	23
4.1 Problemática.....	23
4.2 Limitaciones.....	29
4.3 Oportunidades.....	35
5. Institucionalidad referida a la agricultura familiar e inclusión en los territorios rurales	39
5.1 Políticas públicas.....	39
5.2 Instituciones.....	41
6. Propuesta de líneas estratégicas para el fortalecimiento de la agricultura familiar e inclusión	49
6.1 Para la definición de políticas públicas.....	49
6.2 Para fortalecer el Marco Institucional y Programático.....	50
7. Bibliografía	55
8. Anexos	59

TABLA DE CUADROS

Cuadro 1.	Datos poblacionales estimados para el año 2014.....	2
Cuadro 2.	Variaciones en la superficie sembrada de los principales cultivos vinculados con la Agricultura Familiar.....	4
Cuadro 3.	Variaciones en la producción de los principales cultivos vinculados con la Agricultura Familiar.....	5
Cuadro 4.	Acceso a servicios, por área –urbana y rural- en porcentajes.....	19
Cuadro 5.	Personas ocupadas e ingreso mensual promedio, por rama de la actividad económica.....	20
Cuadro 6.	Oferta programática actual.....	42
Cuadro 7.	Resumen de propuesta de lineamientos estratégicos para la inclusión en la Agricultura Familiar.....	53

ACRÓNIMOS

AGEXPORT:	Asociación Guatemalteca de Exportadores
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
CADER:	Centro de Aprendizaje para el Desarrollo Rural
CATIE:	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
COCODE:	Consejo Comunitario de Desarrollo
CONADEA:	Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario
CONADUR:	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
CONJUVE:	Consejo Nacional de la Juventud
CE:	Comisión Europea
DEMI:	Defensoría de la Mujer Indígena
DICORER:	Dirección de Coordinación del Sistema de Extensión Rural
ECADERT:	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
ENA:	Encuesta Nacional Agropecuaria
ECAs:	Empresas Campesinas Asociativas
ENCOVI:	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI:	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
FAO:	Agencia de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación
FIDA:	Fondo Internacional para el Desarrollo de la Agricultura
GIZ:	Agencia Alemana de Cooperación
IICA:	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
INE:	Instituto Nacional de Estadística
INTECAP:	Instituto Guatemalteco de Capacitación y Productividad
MAGA:	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN:	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MIDES:	Ministerio de Desarrollo Social
MINEDUC:	Ministerio de Educación
MINECO:	Ministerio de Economía
MIPYMES:	Micro, Pequeñas y Medianas Empresas
NGT:	Núcleos de Gestión Territorial
ONG:	Organización No Gubernamental
PAFFEC:	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
PEA:	Población Económicamente Activa
PESA:	Programa Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PMA:	Programa Mundial de Alimentos
PNDRI:	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PNPDMG:	Política Nacional de Promoción y Desarrollo de la Mujer Guatemalteca
SAA:	Secretaría de Asuntos Agrarios
SCEP:	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
SEGEPLAN:	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEPREM:	Secretaría Presidencial de la Mujer
SESAN:	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SISCODE:	Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo
SNER:	Sistema Nacional de Extensión Rural
UNICEF:	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Presentación

Este número específico de los Cuadernos de Trabajo sobre Inclusión es fruto de un proceso integrado de cooperación entre los Proyectos Insignia “Inclusión en la Agricultura y los territorios Rurales” y “Productividad y Sustentabilidad de la Agricultura Familiar para la Seguridad Alimentaria y la Economía Rural”, en Guatemala. Para facilitar las condiciones de incidencia en los procesos de discusión y toma de decisiones sobre la definición de los lineamientos estratégicos para orientar la construcción de las políticas de fortalecimiento de la agricultura familiar y de inclusión, el equipo técnico de la Representación de Guatemala coordinó la elaboración conjunta de este estudio.

Con el apoyo de los consultores Horacio Juárez Arellano y Ana Victoria Peláez Ponce, se formuló este nuevo documento que complementa los contenidos del cuaderno de “Diagnóstico de Políticas Públicas y Marcos Institucionales para el Desarrollo Incluyente y Equitativo”, elaborado anteriormente por la profesora e investigadora del Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales,

de la Universidad Rafael Landívar, Victoria Peláez. Tres especialistas nacionales del IICA en Guatemala: Lourdes Ortiz, Abelardo Viana y Fernando Conde, tuvieron a su cargo la supervisión del trabajo de los consultores y la revisión e integración final del texto de este Cuaderno de Trabajo.

La integración y complementación de los trabajos de los Proyectos Insignia Inclusión y Agricultura Familiar en Guatemala permite demostrar el potencial del IICA para desarrollar iniciativas de coordinación de acciones que promuevan un mejor posicionamiento institucional junto a nuestras contrapartes. Los aportes de este estudio han sido utilizados como base para motivar y profundizar las discusiones al interior de la Unidad Técnica Interinstitucional, instancia técnica gubernamental responsable por la implementación coordinada de las acciones en el ámbito de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).

El presente documento presenta un marco conceptual para los términos

agricultura familiar e inclusión, hace una caracterización de la agricultura familiar y los problemas relativos a la exclusión en las áreas rurales, y analiza la institucionalidad creada para responder a estas situaciones. Finalmente, sugiere un conjunto de propuestas de lineamientos estratégicos para el fortalecimiento e inclusión de la agricultura familiar en las dinámicas del desarrollo de los territorios rurales, construidas participativamente en un taller interinstitucional.

Como “Cuaderno de Trabajo” no se trata de un documento totalmente finalizado, sino un primer insumo desde el cual se pretende continuar construyendo un análisis propositivo en torno a la relación políticas públicas, agricultura familiar e inclusión. Busca también generar recomendaciones para el diseño, implementación y evaluación de políticas que

incorporen la inclusión de los segmentos más excluidos de la agricultura familiar como un elemento intrínseco de su propuesta de desarrollo, factible de atender por medio de acciones más integradoras.

Bienvenidos los aportes que nos permitan enriquecer estos análisis y las propuestas de lineamientos aquí presentados, de manera que este Cuaderno de Trabajo se constituya en una herramienta de consulta y trabajo que permita la construcción de un espacio de diálogo fluido y propositivo en pro del desarrollo rural incluyente.

Fátima Almada

Líder del Proyecto Insignia Productividad y Sustentabilidad de la Agricultura Familiar para la Seguridad Alimentaria y la Economía Rural

João Torrens

Líder del Proyecto Insignia Inclusión en la Agricultura y los Territorios Rurales

Introducción

En la actualidad existe un significativo reconocimiento y apoyo mundial para el fortalecimiento de la Agricultura Familiar, considerando que este segmento del sector agrícola, juega un importante papel en la provisión de alimentos, en la generación de ingresos, en la ocupación de la mano de obra, en la protección de los recursos naturales y en la preservación de las tradiciones culturales.

En seguimiento de esta iniciativa, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) consideró necesario realizar una consulta a actores institucionales y productores rurales, con el fin de recabar insumos que permitieran profundizar la discusión, análisis y elaboración de propuestas orientadas al fortalecimiento de la Agricultura Familiar y la Inclusión en el país.

La consulta fue desarrollada durante los meses de junio y julio de 2015, a través de la ejecución de 7 talleres de trabajo realizados en diferentes regiones geográficas del país. El primer taller, en el

cual se dio énfasis a aspectos conceptuales y estratégicos de la temática prevista, se realizó en la ciudad de Guatemala, con la participación de representantes de 26 organizaciones provenientes de Cooperantes Internacionales; Cámaras, Gremiales y Fundaciones Privadas; Secretarías, Institutos y Ministerios de Gobierno; Universidades, y Centros Agronómicos; Mancomunidades, Federaciones y Asociaciones de segundo nivel; y Asociaciones de primer nivel. En este evento se efectuó un foro donde se analizaron temas específicos, entre ellos: conceptos y definiciones de la agricultura familiar, la problemática identificada, el tipo de intervenciones efectuadas por cada institución, los desafíos a enfrentar y las principales barreras que obstaculizan la prestación de servicios a los productores y productoras que se dedican a la Agricultura Familiar.

Los siguientes talleres, que convocaron a representantes de diversas comunidades que se dedican a la práctica de la Agricultura familiar en el país, se efectuaron en la región del

Altiplano (Chimaltenango y Sololá); la región de la Costa Sur (Retalhuleu, Escuintla y Suchitepéquez), la región Polochic (Municipios del Estor Izabal, Panzós A. V. y Purulhá B.V) y la región Oriente (Municipio de Jocotán. En estos talleres, se solicitó la caracterización de los sistemas productivos, la problemática y propuestas de solución; además, la identificación y caracterización de potencialidades, acceso a activos, acceso a servicios públicos y privados e incorporación

a procesos dinamizadores de la economía; finalmente, la identificación y caracterización de áreas de mejora.

El presente documento constituye una sistematización y síntesis de los resultados obtenidos en este proceso, los cuales fueron la base para la identificación de las líneas estratégicas propuestas para el fortalecimiento de los marcos político, institucional y programático, vinculados a la Agricultura Familiar en el país.

1. Contexto de la agricultura familiar incluyente

Guatemala es un país de América Central con una apreciable riqueza cultural de los pueblos originarios que le habitan derivado de la presencia del pueblo Maya, también por la fuerte influencia española y más recientemente por corrientes migratorias y mediáticas de origen estadounidense, alemán, asiático e italiano; al mismo tiempo, es un territorio con una gran belleza natural.

La República de Guatemala posee una extensión territorial de 108,889 Kms² (INE, s.f.), y cuenta con una gran diversidad y riqueza natural con variedad de paisajes fisiográficos formando diversos sistemas de vida, como selvas tropicales, bosques de montaña, valles intercolinares, bosques de tierras bajas, playas y una cadena volcánica que lo atraviesa de este a oeste, con 33 volcanes, algunos de ellos activos y la mayoría inactivos. La temperatura promedio anual es de 25°C. Las regiones norte y oriente son mucho más cálidas durante

todo el año. Solo se presenta una estación que es el verano, que está conformada por una época seca de octubre hasta principios de mayo y la época lluviosa de los últimos días de mayo a finales de septiembre, aunque con el cambio climático, la temporalidad de los fenómenos climáticos ha variado de forma considerable.

En el territorio nacional existe un área geográfica en la que se acentúan los efectos del déficit hídrico, esta área es conocida generalmente como corredor seco, tiene una superficie aproximada de 13,151 Km², equivalente al 12% del territorio, la cual actualmente se encuentra amenazada por la desertificación. Además, un 45.4% del territorio nacional, unos 49,430 Km² constituyen áreas con déficit anual de humedad, es decir, zonas con alta a mediana susceptibilidad a sequías, fenómeno que se ha venido haciendo cada vez más evidente en los últimos años. (MAGA, 2014).

Para facilitar la administración del país, Guatemala se ha dividido políticamente en 22 Departamentos. La máxima autoridad de cada departamento es el Gobernador, quien es nombrado por el Presidente de la República. Cada Departamento a su vez se divide en Municipios. La máxima autoridad de cada Municipio es el Alcalde, el cual es electo a través del voto popular.

1.1 Aspectos socioeconómicos

Desde el punto de vista demográfico, en el Cuadro 1 se muestran los datos poblacionales del país estimados para el 2015, según proyecciones efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE), basado en la información de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) del año 2011.

Cuadro 1. Datos poblacionales estimados para el año 2014

Descripción	Cantidad	%
Población total	15'600,000	100 %
Hombres	7'566,000	48.5%
Mujeres	8'034,000	51.5%
Urbana	7'722,000	49.5%
Rural	7'878,000	50.5%
Indígena	6'052.800	38.8%
No Indígena	9'547,200	61.2%

Fuente: ENCOVI, 2014.

Los departamentos que poseen mayor concentración de población urbana son Guatemala y Sacatepéquez y los departamentos con los más altos índices de ruralidad son Alta Verapaz, Chiquimula y San Marcos. Otro dato interesante mostrado con la ENCOVI es el bono demográfico: el país cuenta con una población relativamente muy joven, un 57.3% de habitantes son menores de 25 años, que para el total proyectado para el año 2014, equivale a una cantidad de 8 millones 938 mil 800 personas.

El Instituto Nacional de Estadística (INE) señala que 6.3 millones de personas conforman la Población Económicamente Activa en Guatemala y de esas, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos ENEI 2-2014, 4.035.118 tienen un empleo en el sector informal y solo 2.096.877 en el sector formal. Las cifras oficiales dan cuenta que solo el 2.7 por ciento de la población en edad de trabajar está desempleada, mientras que el restante 97.3 por ciento, la gran mayoría, tiene un trabajo.

Sin embargo, al efectuar un análisis con mayor profundidad la situación se torna complicada. De los 6.129.900 en edad laboral, solo 2.096.877 –el 33.28 por ciento– tienen un trabajo estable en el sector formal, es decir, con la garantía de un salario mínimo, acceso a seguridad social, vacaciones y prestaciones.

La mayoría, equivalente a 4.035.118 –el 66.72 por ciento–, está empleada en el sector informal, principalmente en el sector del comercio y la agricultura, lo que significa que están desprotegidos por la legislación laboral y no tienen certeza de que sus ingresos sean estables cada mes. Según el INE, al menos 8 de cada 10 personas ubicadas en el sector informal residen en el área rural.

Sobre la situación de pobreza en el último período, la ENCOVI mostró un incremento del 51.2% en el año 2006 al 59.3% en el año 2014. La pobreza extrema a nivel nacional afecta al 13.33% de la población (2,079, 480 personas), y la pobreza no extrema a un 40.38% (6,299, 280 personas). Los departamentos de Alta Verapaz y Sololá muestran porcentajes de pobreza por encima del 80%, siguiendo el departamento de Totonicapán con 77.5%. En el departamento de Sacatepéquez, el 41.1% de la población se encuentra por debajo de la línea de pobreza.

En otras palabras, más de la mitad de guatemaltecos y guatemaltecas tiene la probabilidad de ser pobres y 1 de

cada 3, de estar en pobreza extrema. Esta situación se acentúa mayoritariamente en el caso de las mujeres indígenas y rurales. Según la ENCOVI (2011) se estima un 80.8% de la población del país se encuentra en una situación permanente de inseguridad alimentaria. Como se observa en el Cuadro 2, todos los departamentos se ubican arriba de un 68.0%, y 17 de los 22 departamentos muestran un nivel de inseguridad alimentaria superior al 80.0%. Los departamentos con mayoría de población indígena y algunos ubicados dentro del corredor seco, se encuentran entre los de mayor susceptibilidad a la inseguridad alimentaria.

La población guatemalteca, principalmente la niñez, se encuentra en medio de una crisis alimentaria sin precedentes; según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) 1.300.000 personas padecen de desnutrición, lo cual tiene un alto impacto en el desarrollo actual y futuro para Guatemala.

Más de la mitad del porcentaje de niños en el país sufren de desnutrición crónica, esto confirma que Guatemala vive en un estado alarmante con la mala nutrición y hambre, lo cual no es reciente ni circunstancial, sino que tiene raíces profundas y estructurales, según análisis del Consejo de Instituciones de Desarrollo (COINDE).

De acuerdo a la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), basada en el Censo

Agropecuario 2003 y las Encuestas Agropecuarias efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística (INE) en los años 2005 y 2008, en Guatemala existen 630,834 fincas que ocupan una superficie de 5.315.838 manzanas. El grupo de fincas con extensión menor a una manzana constituye el 45,23% del total de fincas y ocupan el 3,24% de la superficie total de las fincas; en esta categoría se ubican los agricultores de infra-subsistencia, los cuales representan el 45,2% de total de productores agrícolas (5).

Las fincas con extensión de 1 a menos de 10 manzanas constituyen el 46,82% de las fincas y ocupan el 18,62% de la superficie total de las fincas; en este rango se ubican los agricultores de subsistencia, que representan el 46,8% del total de productores agrícolas. Las fincas con extensión de 10 a 32 manzanas constituyen el 4,77% de las fincas y ocupan el 12,69% de la superficie total

de las fincas; en esta categoría se ubican los agricultores excedentarios, que representan el 6% del total de productores agrícolas.

Las fincas con una extensión de 32 manzanas a más de 50 caballerías constituyen el 3,19% del total de las fincas, ocupan el 65,44% de la superficie total de fincas. En este rango se ubican los agricultores comerciales, que representan el 1,9% del total de productores agrícolas.

En Guatemala los cultivos más difundidos dentro de la Agricultura Familiar son el maíz, frijol, arroz y papa. Tanto el maíz como el frijol tienen un rango ecológico amplio de adaptación; en el caso de la papa, este cultivo se encuentra mayormente difundido en regiones frías de las altiplanicies y el arroz, es característico de condiciones tropicales. Tanto la superficie como el nivel de producción de estos cultivos se presentan a continuación.

Cuadro 2. Variaciones en la superficie sembrada de los principales cultivos vinculados con la Agricultura Familiar.

Cultivo	Superficie en miles de hectáreas	
	Año 2003	Año 2014
Maíz	655.4	812.2
Frijol	208.8	55.6
Papa	6.8	5.6
Arroz	4.4	9.6

Fuente: ENA 2014

En 11 años, según se observa en el cuadro 2, la superficie dedicada al cultivo de maíz incrementó en un 23.9% mientras el área dedicada a frijol se redujo drásticamente, como consecuencia de la sequía prolongada que se extendió a los últimos meses de la temporada de lluvia de ese año. El caso de la papa presenta un comportamiento similar, mientras que la superficie sembrada con arroz aumento en 125%.

Los cultivos de maíz y frijol son fundamentales en la dieta de la población guatemalteca. Son cultivos recurrentes en la mayoría de los sistemas productivos de los agricultores

familiares, por su carácter no perecedero. Fundamentalmente estos cultivos se producen para el autoconsumo, pero una buena proporción de ellos se destina al mercado para abastecer la demanda del resto de la población, que se dedica a otras actividades fuera de la agricultura. La papa por su carácter perecedero, es destinada a la venta en los mercados locales y eventualmente a la exportación a países cercanos; sin embargo, parte de ella es conservada por las familias rurales para su autoconsumo. En el caso de arroz, toda la producción es trasladada al mercado, previo un proceso industrial de beneficiado del grano.

Cuadro 3. Variaciones en la producción de los principales cultivos vinculados con la Agricultura Familiar.

Cultivo	Producción obtenida en TM	
	Año 2003	Año 2014
Maíz	23.3	29.2
Frijol	2.26	0.67
Papa	2.25	1.05
Arroz	0.25	0.87

Fuente: ENA 2014

Tanto la producción de maíz y arroz, según se presenta en el Cuadro 3, han tenido incrementos en un período de 11 años, el maíz en 25.3% y el arroz en 248%. En el caso de frijol y papa se observan decrementos, motivados principalmente por la reducción de la superficie sembrada.

1.2 Importancia de la Agricultura Familiar

En función de alcanzar una vida digna, en armonía con el territorio y el ambiente que les rodea, las familias y comunidades rurales desarrollan un conjunto de estrategias y actividades

económicas para satisfacer sus necesidades vitales y espirituales. Dentro de estas actividades se encuentra el comercio, la producción artesanal, la prestación de servicios, la venta de fuerza de trabajo etc. Sin embargo, la principal actividad económica del núcleo familiar campesino, está constituida indiscutiblemente por la producción agrícola familiar.

En Guatemala es evidente la importancia de la Agricultura Familiar como una de las actividades claves en la provisión de alimentos a la población, en el impulso a las economías campesinas, en la dotación de empleo rural y en la protección ambiental.

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, su principal función es el autoabastecimiento de productos agrícolas y pecuarios a los agricultores y sus familias, es decir es la base de la subsistencia de las comunidades rurales; además, genera excedentes de productos tales como maíz, frijol, arroz, hortalizas nativas y exóticas, frutales, papa, yuca, haba etc. y en menor escala huevos, leche y carne, al grado que estimaciones actuales dan cuenta que el 70% de alimentos que llegan diariamente a la mesa de los guatemaltecos, provienen de la producción generada en los sistemas agrícolas familiares, distribuidos en las diferentes regiones agroecológicas del país.

Además de abastecer los mercados domésticos con productos frescos para el

consumo interno, la Agricultura Familiar contribuye con la generación de divisas para la economía nacional, pues es un importante productor de café, cardamomo, arveja china, ejote francés, brócoli y otros vegetales que se destinan a mercados internacionales, en este contexto el movimiento económico generado por la agricultura familiar, aporta el 49% al Producto Interno Bruto Agrícola del país (Caballeros, A. 2013).

A lo largo de los diferentes eslabones de las cadenas productivas generadas por la Agricultura Familiar, se promueve una intensa actividad laboral, tanto directa como indirecta. Desde el autoempleo familiar y la mano de obra eventual para el desarrollo de las diferentes fases productivas de campo, hasta las actividades de limpieza, clasificación y empaque de los productos destinados a los mercados externos; así como el transporte, la intermediación comercial y la distribución al consumidor final en los mercados locales, los cuales son procesos que demandan ser atendidos de manera urgente y precisa, en función de la eficiencia requerida. Bajo estas circunstancias, la Agricultura Familiar ocupa el 38 % de la Población Económicamente Activa (PEA), es decir, es importante generador de empleo rural y urbano; además, dinamiza el comercio local, regional e internacional (Caballeros, A. 2013).

La Comisión Europea (CE) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

(FAO) destacan la importancia de la agricultura familiar no sólo para la producción de alimentos, sino también como motor de integración social y de preservación del medio ambiente. La agricultura familiar salvaguarda la biodiversidad agrícola y el uso sostenible de los recursos naturales a través de la implementación de prácticas agroecológicas y la generación de otros bienes y servicios ambientales tales como: la producción de semillas nativas, la

producción de plantas medicinales, la protección de suelos y la recarga hídrica del manto freático.

La Agricultura Familiar es el eje central de las comunidades rurales, fomenta el arraigo de las familias al territorio, preserva los saberes ancestrales y las tradiciones, cuida las especies vegetales y animales, y rescata los alimentos tradicionales propios de la región.

2. Agricultura familiar

Actualmente existe un reconocimiento, fomento y apoyo mundial para la Agricultura Familiar, el cual ha sido promovido desde el Foro Rural Mundial, a través de diferentes estrategias, una de ellas la declaración de un Año Internacional de la Agricultura Familiar. En diciembre del año 2011, la Asamblea General de las Naciones Unidas concluyó una votación favorable para institucionalizar el primer Año Internacional de la Agricultura Familiar en el 2014.

En vista que este segmento de la población ha sido marginado en los últimos años, de los beneficios de las políticas de desarrollo promovidas por el estado de Guatemala, esta coyuntura es favorable para el país, pues permite visibilizar y reconocer con más fuerza la importancia de esta actividad productiva, para la seguridad alimentaria de la población, y sus marcados efectos benéficos en el sector social, económico y ambiental del país.

2.1 Concepto de Agricultura Familiar

Considerando que la Agricultura Familiar no es homogénea en todo el territorio, pues tiene particularidades muy definidas y responde a diversos factores de tipo ecológico, social, económico y ambiental, se realizó en el año 2015 un panel foro con expertos representantes de diversas instituciones que se encuentran directamente vinculadas al fortalecimiento de la Agricultura Familiar en el país, con el fin de avanzar en la definición de una base conceptual que aglutine los diferentes criterios y vertientes de esta actividad productiva, para poder definir con mayor precisión su dimensionamiento, ubicación e identidad, que al final permita focalizar la implementación de políticas de manera diferenciada. Los panelistas abordaron el tema a partir de ángulos diferentes, de acuerdo a su visión institucional y experiencia, según se aprecia a continuación:

Para la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Agricultura Familiar es “Una forma de organizar, la producción agrícola y silvícola, así como la pesca, el pastoreo y la acuicultura, que es gestionada y dirigida por una familia y que en su mayor parte depende de mano de obra familiar, tanto de mujeres como de hombres”. También explica que, en este contexto, la familia y la explotación están vinculadas, co-evolucionan y combinan funciones económicas, ambientales, reproductivas, sociales y culturales.

La Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT) considera que la Agricultura Familiar es “Aquella ejercida por las familias que habitan en el área rural y que tienen acceso a una parcela y en algunos casos escasamente pequeña, y en otros casos no la tienen, pero pueden acceder por otras vías como la del arrendamiento al uso de la tierra, pero en todo caso dependen de la actividad agrícola, sus familias están dedicadas a eso, son generadores de empleo, la mayoría de las veces operan en la economía informal pero eso no evita que sean personas que se están jugando la vida día a día para poder salir adelante”.

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Centro Agronómico de Agricultura Tropical (CATIE) comparten criterios y conceptualizan la Agricultura Familiar como

“La producción a pequeña escala, desarrollada en fincas que son unidades domésticas de producción y consumo, con mano de obra familiar no remunerada como principal fuerza laboral”.

Analizando los diferentes conceptos vertidos, es posible extraer elementos coincidentes y divergentes. Los panelistas coincidieron en que la Agricultura Familiar es una actividad económica, pues su finalidad es satisfacer las necesidades vitales de la familia, vía la generación de productos con valor de mercado; también coincidieron en que el destino de la producción es indistinto, bien sea para autoconsumo o el mercado, aunque sigue siendo un tipo de producción a pequeña escala, sin uso intensivo de tecnología moderna; finalmente, están de acuerdo en que en este tipo de actividad se privilegia el uso de mano de obra familiar, pero no se descarta el uso de mano de obra contratada, para complementar el desarrollo de las actividades productivas.

No existe acuerdo en cuanto al tipo de actividad, pues unos sostienen que la Agricultura Familiar se enmarca en la actividad agropecuaria exclusivamente, otro involucra a la pesca, la silvicultura y la producción hidrobiológica, como parte integral de esta modalidad de producción. Un tema que se aborda tangencialmente es el tamaño de la unidad productiva, se hace referencia a unidades domésticas de producción sin acotar sus dimensiones.

En síntesis, con los elementos aportados se intuye la cercanía de un concepto sobre Agricultura Familiar, apropiado para la realidad guatemalteca; no obstante, será necesario profundizar en el análisis de los temas divergentes, pues en ellos está la clave para acordar una definición que satisfaga todos los criterios.

2.2 Características de la Agricultura Familiar

En consulta efectuada a productores familiares de diversas regiones del país en el año 2015 (10), se consideró importante definir las características de la Agricultura familiar desde la base de los sistemas productivos prevalentes en cada área, las costumbres y tradiciones culturales, los medios físicos de producción y la participación de la familia. Los aportes efectuados permiten sintetizar las principales particularidades de la Agricultura familiar, que se practica en el medio rural guatemalteco.

a. Prevalencia de los sistemas de producción con cultivos asociados:

En la mayoría de los casos la actividad productiva se practica en micro fincas, ubicadas en su mayoría en tierras marginales para la práctica normal de la agricultura. En estas pequeñas extensiones se ubica la vivienda y servicios de la familia; así como, las áreas de terreno destinadas a la producción de cultivos y cría de animales domésticos.

Los sistemas de producción particulares de cada área, guardan estrecha relación con el tipo de agricultor que los practica; sin embargo, existe un patrón productivo o sistema modal que se replica recurrentemente, el cual está conformado con el cultivo de maíz asociado con frijol la cría de especies pecuarias menores. La ubicación de los terrenos en relación a su altura sobre el nivel del mar, determina la especie de cultivo que se siembra en sistemas más diversificados; sin embargo, también es posible observar sistemas en monocultivo.

En la costa sur del país también llamada costa pacífica, que posee condiciones de temperatura cálida y lluviosa, al sistema modal de producción, se le adicionan hortalizas, frutales tropicales y cucurbitáceos. En cambio, la zona baja del valle del Polochic, que es representativa de las regiones lluviosas del norte, tanto el cardamomo, café, musáceas, raíces y tubérculos nativos; como las plantas condimentarias, son los cultivos que prevalecen en los sistemas agrícolas familiares de esa región.

El altiplano central y las partes altas de la región del Polochic, son representativas de los sistemas productivos que se practican en las regiones frías del país, en estas regiones, además de los cultivos recurrentes del sistema modal, se cultivan hortalizas de clima frío en temporal y bajo riego, frutales deciduos, aguacate, papa, haba y hortalizas nativas.

El oriente del país es una región cálida y seca en la cual se presentan sistemas diversificados de producción agropecuaria, que además de los cultivos y especies pecuarias recurrentes se incluye, café, banano, jocote, mano, cítricos, sorgo, hortalizas bajo riego y hortalizas nativas.

b. Mercado respeto a las tradiciones y costumbres en el proceso productivo:

Es importante reconocer que, en muchas regiones, principalmente en aquellas en que prevalece la cosmovisión maya, en las diversas etapas de cultivo de los sistemas agrícolas familiares, se consideren actos ceremoniales o se toman decisiones en función de bioindicadores. Como ejemplo se tiene que, en muchas regiones, la siembra, podas y raleos de los cultivos y castración de animales, se efectúan de acuerdo a las fases de la luna, tal es el caso del maíz que la siembra y cosecha se efectúa con luna llena. También se efectúan ceremonias al desmonte y antes de la siembra, y se desarrollan eventos religiosos de acción de gracias por la cosecha obtenida. Otras tradiciones que aún se mantienen vigentes en muchas comunidades, es el ahumado de las mazorcas para preservar la semilla que se usará en el siguiente ciclo, la quema del rastrojo antes de la siembra y el aprovechamiento de los primeros aguaceros para efectuar la siembra de los cultivos, principalmente maíz.

c. Producción Agrícola en secano

El mayor porcentaje de la actividad productiva que se practica en la Agricultura Familiar, se desarrolla durante la temporada lluviosa, que va de mayo a octubre normalmente, exceptuando la región Norte donde la temporada lluviosa se extiende algunos meses más. El área bajo riego es limitada y se circunscribe a diferentes sistemas de mini riego construidos por el sector público y la cooperación internacional. En forma privada, algunos productores familiares de la Costa Sur y la región de Oriente principalmente, han adquirido equipos hidráulicos de aspersión para la producción de hortalizas para mercado interno y exportación. Estos equipos se alimentan del agua de los ríos, lagunas y algunos pozos artesanales construidos para ese propósito (11).

d. Tecnología tradicional:

El tipo de producción normalmente practicado en la Agricultura Familiar, sigue patrones tradicionales en cuanto al uso de opciones tecnológicas, es común el uso de semillas criollas de diferentes cultivos tales como maíz, frijol, sorgo o maicillo, cucurbitáceas, hortalizas nativas y otras. Para el control de insectos algunos productores usan repelentes como el ajo, ruda y flor de muerto. En granos almacenados se usa cal y ceniza. El almacenamiento de granos se realiza en trojas, tapancos, toneles o costales, esta práctica es muy común. (11).

Uno de los aspectos que ha tomado auge en estas últimas décadas e iniciado a fortalecer el abordaje sistémico de las fincas en agricultura familiar lo constituye la producción orgánica que le ha permitido a muchas familias a fortalecer un sistema más amigable y viable económicamente.

e. Uso de herramientas y equipos manuales:

Con excepción de las tierras de la Costa Sur y de valles intermontanos, el mayor porcentaje la Agricultura Familiar se practica en terrenos de pocas dimensiones con topografía irregular, bajo estas condiciones solo es posible trabajar con herramientas sencillas, las cuales se utilizan desde los procesos de preparación del terreno, siembra, limpias y cosecha. En algunas regiones, como en el caso de Oriente, se observa el uso de tracción animal en la preparación de los terrenos y en la roturación de los surcos donde se deposita la semilla. En terrenos con mayores dimensiones y destinados a la siembra de hortalizas, es creciente el uso de equipos mecánicos en las

labores de siembra y mantenimiento de los cultivos.

f. Involucramiento familiar en todas las actividades productivas:

Una característica relevante de la Agricultura Familiar es el involucramiento de toda la familia en las labores de la unidad productiva, los hombres, jóvenes y niños varones trabajan en el campo en las distintas labores inherentes al ciclo de cultivo, las esposas, mujeres jóvenes y niñas, trabajan en funciones específicas como la fertilización, crianza de animales domésticos, acarreo de agua, preparación de los alimentos, desgranado de maíz, almacenamiento de granos, lavado y empaque de productos y la comercialización de la producción en casos específicos.

Eventualmente, los productores familiares contratan mano de obra externa, para recibir apoyo complementario en la ejecución de las labores en el tiempo oportuno, en otras regiones, se da el intercambio de mano de obra entre familias o amigos, para cumplir oportunamente con las labores programadas.

3. La inclusión

3.1 Marco conceptual

Cuando en una sociedad prevalecen las brechas sociales y económicas que limitan el pleno desarrollo de sus miembros, es decir, cuando hay exclusión, es obligación del Estado intervenir en favor de la población marginada y excluida para promover la inclusión.

Las exclusiones, más que a brechas, se refieren a las condiciones, situaciones y otros aspectos estructurales que limitan el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, tales como educación, salud, empleo, vivienda y otros servicios, así como también el ejercicio de la ciudadanía.

En realidades como la de Guatemala se observan grupos afectados por más de una exclusión y es lo que se denomina exclusiones entrecruzadas. Las exclusiones se manifiestan en diferentes ámbitos, típicamente entre lo rural-urbano, género, etnia o edad.

En el caso de Guatemala, las dimensiones rural-urbana resultan contrapuestas

por diferencias en el acceso a educación y salud, saneamiento y otros servicios básicos, así como también en las condiciones para empleo e infraestructura; estas diferencias muestran desventajas para la población rural, que es afectada de manera diferenciada según su combinación con otros factores, como género, etnia o edad –ya mencionados–.

Las exclusiones se manifiestan en tres dimensiones clave: la económica, la político-jurídica y la social (PNUD, 1999). La primera hace referencia a las limitaciones estructurales para el acceso y participación en los mercados, que impacta en los recursos e ingresos; la segunda, a las limitaciones para la participación social y los derechos ciudadanos; y la tercera, a las limitaciones para el reconocimiento a las identidades relacionadas con etnia, género, religión y otras particularidades de determinados grupos sociales.

La identificación de las exclusiones es clave, pero es igualmente importante detectar los factores que las propician,

pues muchas veces se trata de situaciones sistémicas que difícilmente pueden ser resueltas por medio de intervenciones aisladas.

En respuesta a las exclusiones emerge la idea de inclusión, que se concibe como el resultado de acciones de política dirigidas al ejercicio efectivo de los 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, sin que estas condiciones dependan de factores que escapen al control de la persona -como, por ejemplo, el género o la edad- (Fernández et al, 2013). La inclusión se entiende como la 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.

Los esfuerzos por promover y fortalecer la inclusión han hecho emerger, en la discusión académica, el concepto de desarrollo con cohesión territorial, que se refiere a “aquél 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).

3.2 Contexto de la inclusión como objeto de política pública para el desarrollo rural

El enfoque territorial del desarrollo propone la combinación de medidas para impulsar el crecimiento económico y, a la vez, promover la cohesión social. Las políticas sociales son un reflejo de las respuestas gubernamentales ante las situaciones de exclusión; sin embargo –y dado que generalmente se trata de cuestiones sistémicas-, la transformación de las exclusiones requiere la combinación de políticas públicas, en una estrategia que articule:

- a. políticas sectoriales territorialmente focalizadas orientadas a reducir brechas;
- b. políticas sectoriales generales, sensibles a las diferencias territoriales;
- c. políticas de desarrollo territorial, orientadas al fortalecimiento de capacidades y la acción pública territorial; y
- d. políticas de descentralización política, administrativa y fiscal. (Fernández et al, 2013)

3.3 Características principales de las exclusiones

Como ya se mencionó, las exclusiones se manifiestan en diferentes

dimensiones y suelen entrecruzarse. En el caso de Guatemala, el desarrollo del país adolece de brechas entre lo rural y lo urbano, acentuadas con disparidades por género, etnia y edad, que resultan en inseguridad alimentaria, analfabetismo y baja escolaridad femenina e indígena, sub-empleo y desempleo rural y otros fenómenos que limitan el pleno desarrollo social.

a. Grupos afectados

El desarrollo rural en Guatemala enfrenta el desafío de superar las exclusiones manifestadas en diversos sectores: acceso a educación y salud, vivienda, servicios agua y saneamiento, infraestructura de carreteras y seguridad alimentaria.

b. Estructuras que podrían explicar las exclusiones

Las políticas públicas no han logrado transformar las estructuras de las exclusiones en Guatemala, con lo que persisten situaciones como la concentración de la tierra, el racismo y la discriminación, y el desigual funcionamiento de los mercados. Estas situaciones han derivado en desventajas de género (en detrimento de las mujeres, particularmente las mujeres rurales), etnia (en detrimento de la población indígena), edad (que afecta principalmente a la niñez, juventud y tercera edad) y geográficas (con desventajas para la población rural). Las políticas públicas han

sido insuficientes para disminuir las desigualdades y compensar las carencias de los sectores marginados y excluidos, a pesar que 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 la población guatemalteca (Peláez, 2015). Se necesita, entonces, implementar acciones desde el Estado para transformar esta tendencia en la política pública, que aún invisibiliza “la perspectiva de igualdad sustantiva, la equidad y la igualdad de resultados y de derechos humanos, asumiendo enfoques neutros que no resuelven las brechas”. (Ordóñez y Falck, 2013)

Estas transformaciones implican revisar el modelo de desarrollo actual, que prioriza las agroexportaciones y, por lo tanto, subyuga la oferta gubernamental de apoyo a pequeños(as) y micro-productores(as). Ello se explica en la cobertura de programas de infraestructura, que han priorizado la inversión en territorios menos pobres (Zapil, 2014).

3.4 Políticas públicas para la inclusión en el desarrollo rural

Un poco más de la mitad de la población (52%) de Guatemala reside en el área rural, que es donde reside la mayoría de la población indígena. En esta es donde se agudiza la pobreza

extrema (66% frente al 23.4% a nivel de país). (INE, 2015).

a. *Enfoques*

Las políticas de inclusión tienen la misión de abordar las deficiencias institucionales que se derivan de exclusiones. Para su implementación es importante tomar en cuenta las condiciones de los territorios, las cuales influyen en las posibilidades de superar la pobreza de manera sostenida. Fernández et al (2013) proponen tomar en cuenta cinco condiciones territoriales en las políticas de inclusión social:

- 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.

Es importante aclarar que, a pesar de los esfuerzos por contar con estudios técnicos previos a la implementación de los programas, los marcos teóricos han sido insuficientes para explicar lo que ocurre en los programas y políticas públicas en Guatemala. Es el caso de las transferencias condicionadas en efectivo, implementadas en dos gobiernos

(de 2008 a 2015), que no lograron cambios sustantivos en la reducción de la pobreza sino más bien se incrementó (de 54% en 2006 a 59% en 2014).

3.5 La inclusión en la Agricultura Familiar

La Agricultura Familiar en Guatemala ocupa a una mayoría de población indígena. Esta actividad se da en un contexto caracterizado por desigualdades como la concentración de la tierra: el 50.5% de las propiedades de fincas tiene 0.7 hectáreas o menos; el 37.1% tiene entre 0.7 a 3.49 ha y 12.4% tiene más de 3.49 ha. Las desigualdades sociales del país y las desventajas en la inserción al mercado constituyen una de las limitaciones para el desarrollo de este sector, el cual no ha sido priorizado desde las políticas económicas; más bien estas han dejado el área rural “a la suerte de las fuerzas del mercado, [lo cual] ha tenido graves consecuencias en la reducción de la oferta de alimentos, en la inseguridad alimentaria, la desnutrición, la persistencia de la pobreza y la exclusión” (Romero, 2013).

El modelo de desarrollo del país contiene paradojas como, por ejemplo, la relación entre la población que participa en los sectores de la producción y su importancia macroeconómica: del total de la población ocupada (INE, 2015), el 31.2% está en la agricultura, que continúa siendo la mayor fuerza de trabajo; le sigue en importancia el

comercio con un 26.4%. Sin embargo, el aporte al PIB por sector es diferente: el 13.6% proviene de la agricultura, el 17.6% de la industria y el 15.8% del

comercio (INE, 2015). En el acceso a servicios, el área rural muestra rezagos en relación con la infraestructura que cuenta el área urbana.

Cuadro 4. Acceso a servicios, por área –urbana y rural- en porcentajes

Tipo de servicio	Total	Área urbana	Área rural
Servicios en general			
Acceso a agua	78.1	89.8	64.2
Acceso a drenajes	45.2	73.4	11.6
Acceso a red de energía eléctrica	80.9	90.5	69.6
Acceso a red telefónica	9.6	16.6	1.1
Acceso a contador de agua	33.2	53.6	8.9
Acceso a contador de electricidad	79.9	89.7	68.3
Telecomunicaciones			
Teléfono fijo	9.6	16.6	1.1
Teléfono celular	82.3	86.7	77.2
Internet	8.4	14.1	1.6
Televisión por cable	42.4	59.3	22.3

Fuente: Elaboración propia con datos de la encovi 2014 (ine, 2015)

Frente a la importancia de la agricultura como sector que absorbe la mayor parte del empleo rural se contraponen

su menor productividad y, además, en condiciones precarias: el ingreso promedio está muy por debajo del mínimo.

Cuadro 5. Personas ocupadas e ingreso mensual promedio, por rama de la actividad económica

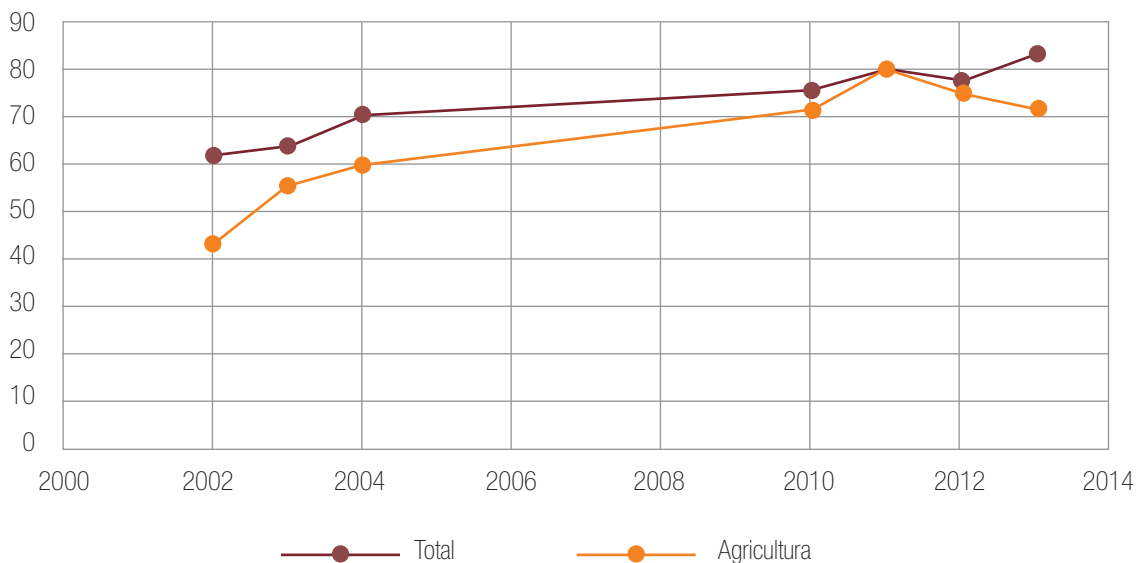
Ramas de actividad	Población ocupada		Ingreso mensual promedio (en quetzales)
	Total	Porcentaje	
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	1,565,803	56.6	978
Industrias manufactureras, explotación de minas y canteras y otras actividades industriales	225,996	8.2	1,595
Construcción	128,846	4.7	1,762
Comercio al por mayor y al por menor, transporte y almacenamiento, actividades de alojamiento y servicios de comidasa	517,780	18.7	1,836
Información y comunicaciones	2,716	0.1	2,896
Actividades financieras y de seguros	4,144	0.1	3,793
Actividades inmobiliarias	1,975	0.1	1,781
Actividades profesionales, científicas, técnicas y de servicios administrativos	29,473	1.1	2,374
Actividades de administración pública y defensa, enseñanza, atención en salud y asistencia social	112,358	4.1	2,750
Otras actividades de servicios	178,339	6.4	866
Costo mensual de la canasta básica de alimentos a diciembre de 2014			3,236.70
Costo mensual de la canasta básica vital a diciembre de 2014			

Fuente: EICEFI, 2016.

Al interior de la agricultura como sector se observan más contrastes. Por ejemplo, el maíz ocupa mayor extensión de cultivos en el país: 725 mil ha. mientras la caña de azúcar –uno de los productos que más ingresos generan al país- ocupa 314 ha. (INE, 2016); sin embargo, esta genera menos empleo que los granos básicos, considerados de menor productividad: el cultivo de caña generó menos de cien mil jornales en 2011 (95,357) mientras que el maíz generó el doble (190,938 jornales equivalentes a tiempo completo) (MAGA, 2011).

Las desigualdades que han caracterizado las dinámicas socioeconómicas del país se observan drásticamente en las relaciones de género. La gráfica 1 muestra cómo los salarios promedio de las mujeres son inferiores a los que perciben los hombres, pero en la Agricultura se marca más que en el conjunto de sectores. En promedio, a 2014, por cada quetzal que gana un hombre, una mujer percibe 72 centavos de quetzal, realizando el mismo trabajo en la misma cantidad de horas.

Gráfico 1. Comparación de salarios promedio de las mujeres en relación con los hombres: agricultura y otros sectores



Fuente: Elaboración propia con datos de ENCOVI, 2014 (INE, 2015).

A esto se suma la menor capacidad de absorción de empleo en el área rural: 59% frente al 63% el área urbana. La población rural debe gestionar opciones de autoempleo, pues tiene menos opciones de un trabajo asalariado: a

nivel nacional, el 26% de la población ocupada trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar; pero es más en el área rural (30%) y menos en el área urbana (22%). (INE, 2015).

4. Situación de la agricultura familiar e inclusión en Guatemala

Como se ha indicado, la Agricultura Familiar en Guatemala es heterogénea, en función de los diferentes patrones de carácter estructural, cultural, social, económico y ecológico que la conforman. Estos factores se expresan territorialmente en diferentes magnitudes, los cuales le confieren características específicas a cada región en particular. Desde esta perspectiva, la manifestación de la problemática de la Agricultura Familiar y de la Inclusión; así como, las oportunidades de solución, se presentan en su mayoría, estrechamente vinculadas a las diferentes expresiones territoriales que conforman la geografía del país, tal como se presenta a continuación.

4.1 Problemática

Las políticas de promoción de la inclusión comprenden aquellas orientadas a

ampliar las oportunidades para el mejoramiento de las condiciones de vida y la participación equitativa de los sectores excluidos (mujeres, poblaciones indígenas o afrodescendientes, jóvenes, grupos étnicos, etc.) en los procesos sociales, económicos y políticos de un país. Esto incluye las iniciativas gubernamentales de reducción de la pobreza.

En el caso de Guatemala, a veinte años de la firma de los Acuerdos de Paz¹ se observan tres tendencias en las políticas orientadas a la inclusión (Peláez, 2015).

- 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.

1 Suscritos en diciembre de 1996.

- 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 Constitución Política de la República de Guatemala establece la responsabilidad del Estado como garante del desarrollo social:

“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 garantizarles 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, 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). Uno de los compromisos gubernamentales se expresa en el artículo 20 del mismo acuerdo:

“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).

Estos compromisos son todavía agenda pendiente. El gasto social en el presupuesto público se ha deteriorado en los últimos años; es más: según el AASSA, el gasto público destinado a educación y salud debió ser incrementado

progresivamente. Sin embargo, en la práctica, se mantiene estático e, incluso, se ha reducido.

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)

La inversión pública típicamente se ha orientado 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. Estos avances coexisten con las carencias de conexión vial y eléctrica, así como también infraestructura educativa, hospitalaria y sanitaria en áreas del altiplano, norte y noroccidente, en los cuales se concentran territorios con alta incidencia de pobreza. (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.

La Agricultura Familiar es el modo principal de producción de granos básicos y, además de la generación de empleo, es importante en términos de la seguridad alimentaria de los hogares: el 70% de los alimentos producidos en el país provienen de la AF, en propiedades pequeñas (el 82% de las parcelas o fincas tienen un área menor o igual a una manzana)² (MAGA, 2011).

Como toda actividad productiva, la Agricultura Familiar presenta una serie de problemas, algunos de carácter estructural y otros de funcionamiento. Por su naturaleza, estos problemas también pueden clasificarse como externos e internos y todos en su conjunto, tienen fuerte incidencia en la limitada eficiencia y eficacia de los sistemas productivos familiares. La solución de los mismos demanda acciones de políticas, planes y programas de trabajo, en una acción concertada y dinámica de todos los actores que participan en el fortalecimiento de este importante sector de

2 Una manzana es equivalente a 0.7 hectáreas.

la economía nacional. El acceso a créditos, la deficiente inversión pública, la insuficiente asistencia técnica para los pequeños productores y la insuficiente cobertura de programas gubernamentales de compensación social dificultan las posibilidades para el desarrollo de este sector, son algunos de los problemas identificados. Sin embargo, estos problemas fueron identificados y discutidos por los productores familiares que participaron en los talleres de consulta efectuados en el año 2015 y se analizan a continuación:

a. Unidades productivas de extensión limitada:

En tamaño de las unidades productivas familiares presenta fuertes variaciones de una región a otra. En la Costa Sur, los productores consultados en talleres de trabajo efectuados en el año 2015, reportaron extensiones entre 4 y 10 manzanas de terreno, en el valle del Polochic de 0.25 a 3 manzanas, en el altiplano de 0.30 a 1 manzana y en la región de Oriente un promedio de 0.35 manzanas por unidad productiva. Es importante considerar que tanto en las regiones del Altiplano, el Polochic y Oriente, la baja extensión de los terrenos es un factor limitante para lograr una mejor eficiencia productiva de estos sistemas, derivado de ello, algunos productores recurren al arrendamiento de terrenos, para completar sus expectativas de producción.

En amplios sectores de la población que se dedica a la Agricultura Familiar,

particularmente entre los pueblos indígenas, es frecuente encontrar que las unidades productivas que poseen, estén conformadas por predios de pequeñas dimensiones, lo cual dificulta la producción de los volúmenes mínimos de alimentos necesarios para la subsistencia de las familias y limita el acceso a mejores condiciones de vida.

Este problema en vez de solucionarse, se agrava año tras año; pues según un análisis efectuado a partir de datos obtenidos por las Secretaría de Asuntos Agrarios, permite determinar que existe una acelerada atomización de la tierra a expensas de fincas de una a diez manzanas y un incremento marcado del número de propietarios. Una de las explicaciones de este fenómeno es la tradición hereditaria de padres a hijos que se observa en el medio rural, pues los padres heredan a los hijos porciones de tierra cada vez más pequeñas y los hijos repiten el ciclo. Este proceso solo llega a su fin, cuando los hijos se dedican a otras actividades económicas fuera de la agricultura.

b. Los Saberes ancestrales, tradicionales o locales en la agricultura familiar:

Este tipo de saberes, conocimientos y/o tecnologías son utilizados por agricultores familiares de subsistencia en todas las regiones del país, se basa en conocimientos y tradiciones ancestrales. Existe una amplia gama de áreas en donde estos saberes aun se utilizan y tienen aplicabilidad. Estos

conocimientos han permitido mantener zonas completas del país con una riqueza importante que contribuye a la agrobiodiversidad, y que son los que alimentan a muchos de los pueblos originarios del país.

Es ampliamente reconocido que la principal ventaja de este tipo de tecnología es que es amigable con el medio ambiente por el reducido o nulo uso de agroquímicos y que la producción que se obtiene es muy saludable, por su origen preferentemente orgánico. Algunos resultados que pueden ser sujetos de mejora en esta producción que parte de los saberes ancestrales lo constituye la necesidad de una mejora de la productividad, la mejora en la implementación de prácticas de manejo de las plantaciones y de la calidad e inocuidad de los productos que al momento de generar excedentes puedan cumplir con los requerimientos del mercado.

c. Suelos degradados

La degradación del suelo se define como una disminución de la capacidad del mismo para producir bienes a sus beneficiarios. Esta situación se presenta principalmente por la falta de aplicación de conocimientos técnicos en el manejo de los suelos, fundamentalmente en el control de erosión en áreas de ladera, mediante la construcción de estructuras o la aplicación de prácticas de conservación de suelos. La erosión provoca el arrastre de las capas fértiles del suelo, con lo cual se minimiza la disponibilidad de nutrientes para los

cultivos, lo que repercute en una baja producción y productividad.

El problema de la degradación de los suelos, además de afectar la economía de los productores familiares de las regiones montañosas del occidente, norte y oriente del país (IICA, 2015), tiene amplias repercusiones en la economía nacional. De acuerdo a un comunicado del año 2012 del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), Guatemala ha perdido 149 millones de toneladas métricas de suelo fértil debido a las erosiones, lo que representa la degradación de un 12 por ciento del suelo del país, equivalente a pérdidas por 16 mil millones de quetzales (dos mil millones de dólares).

d. Déficit de lluvia:

En los últimos años, ocasionado principalmente por el cambio climático, recurrentemente se observado una disminución generalizada de las lluvias en todo el territorio nacional. Este fenómeno se desarrolla con mayor intensidad en el llamado corredor seco, conformado por los Departamentos de Quiché, Baja Verapaz, Guatemala, El Progreso, Zacapa, Jalapa, Chiquimula y Jutiapa, solo en esta región, según datos oficiales, unas 154 mil familias fueron afectadas con la pérdida parcial o total de sus cosechas, por efectos de la canícula prolongada en el año 2015. La disminución de las cosechas por la falta oportuna de las lluvias tiene fuertes implicaciones en la seguridad alimentaria de las familias que dependen

de la Agricultura Familiar para su subsistencia (IICA, 2015), también agudiza los problemas de desnutrición que vienen sufriendo una buena parte de los pobladores rurales, principalmente los niños menores de cinco años y aumenta los índices de pobreza y pobreza extrema en el territorio nacional.

e. Debilidad organizacional

A los productores que practican la Agricultura Familiar en todo el país, les falta una estructura organizativa que efectivamente pueda articular sus necesidades y sirva a sus intereses (IICA, 2015). Aislados como se encuentran no tienen medios para obtener un mayor acceso a los recursos y a los servicios que podrían ayudarles a mejorar sus condiciones de vida. Como consecuencia, son incapaces de contribuir con todo su potencial al incremento de su productividad, a la articulación a mercados formales, a la generación de ahorros y al fomento de inversiones, todos elementos claves en cualquier proceso de desarrollo rural.

A pesar que en el país diversas instancias oficiales y no gubernamentales a través de programas de desarrollo, han intentado impulsar la organización de los pequeños productores agrícolas, a través del fomento de Cooperativas, Asociaciones productivas y Empresas Campesinas Asociativas (ECAs), estas por diversas causas no han tenido el impacto esperado, pues el problema aún persiste en toda su magnitud.

f. Bajos precios de venta

Debido a que la producción de la Agricultura Familiar se encuentra dispersa, distante de los grandes centros de consumo, poco organizada, aislada de fuentes de información, que cada productor vende cantidades reducidas de producto en forma individual y a los problemas de sobreoferta por concentración de la producción en determinadas épocas del año, los productos ofertados por las familias rurales, generalmente se cotizan a bajos precios en el medio local (IICA, 2015).

Esta situación es aprovechada por los intermediarios quienes conocen información de otros mercados que demandan mayores volúmenes y asume el riesgo de invertir capital para abastecerlos. El intermediario posee cierta capacidad administrativa que le da habilidad para negociar ventajosamente precios de compra y venta. A pesar que en ocasiones los intermediarios facilitan créditos pagaderos con la cosecha a los productores, o pagan oportunamente al contado el precio convenido, al final el productor sale perjudicado, pues los márgenes de utilidad que percibe o son nulos o sumamente bajos.

g. Alto costo de insumos

A lo largo de la cadena comercial de suministros, los agricultores familiares compran sus insumos al último eslabón, es decir al vendedor detallista. Es precisamente en este eslabón donde el

precio de los insumos alcanza los más altos valores, pues traen acumulada las utilidades que perciben los otros eslabones de la cadena, los costos de transporte y el margen de ganancia del distribuidor final.

Dadas las condiciones en que el productor trabaja, su capacidad de negociación es muy baja, pues requiere volúmenes mínimos de los insumos que utiliza en su proceso productivo y no cuenta con suficientes recursos económicos para trasladarse a otros centros de venta que ofrezcan precios más bajos; además, por falta de confianza o desconocimiento, no existe entre los productores una cultura de organización, que les proporcione ventajas en la compra-venta de insumos y productos. Al final, el alto costo de los insumos es un factor limitante del potencial productivo de los sistemas agrícolas y co-responsable de los bajos ingresos percibidos por las familias rurales (IICA, 2015).

h. Poco acceso a financiamiento

Para la Agricultura Familiar resulta indispensable contar con apoyo crediticio para financiar diversas etapas del ciclo productivo agropecuario; sin embargo, en las actuales circunstancias es un tema pendiente de solucionar, por la falta de oportunidades de acceso a financiamiento blando, ágil y oportuno. Si bien la Banca formal cuenta con algunos planes de financiamiento para las actividades agropecuarias, esta requiere de requisitos complejos, difíciles

de cumplir por parte de los productores familiares. Por parte del Estado, también se han impulsado programas de crédito, en cumplimiento de promesas políticas, principalmente para el impulso de granos básicos, pero estos por la disponibilidad limitada de capital, solo alcanzan a cubrir un número reducido de productores.

Bajo estas circunstancias, a algunos productores les queda la opción de acudir a ciertas cooperativas de ahorro y crédito o a algunas organizaciones no gubernamentales que cuentan con planes de financiamiento; en ambas circunstancias, aunque los requisitos son menos drásticos, las tasas de interés que perciben son mayores a las cotizadas por la Banca formal. En estos casos, también son pocos los productores familiares que tienen acceso a este financiamiento.

La gran mayoría de productores que requiere de apoyo crediticio, acude a los prestamistas o a los comerciantes locales de agroquímicos. Estos personajes, si bien prácticamente no establecen ningún requisito para otorgar el apoyo financiero requerido, son los que cobran las mayores tasas de interés, en las cuales se diluyen las ganancias esperadas por los productores (IICA, 2015).

4.2 Limitaciones

En los últimos 20 años se han conocido diferentes respuestas gubernamentales

a la problemática de la AF y las exclusiones en el país. Los magros resultados de estos esfuerzos podrían explicarse en tres factores: la racionalidad de las políticas públicas, la débil institucionalidad y las estructuras de las desigualdades.

En cuanto a la racionalidad de las políticas públicas, Slowing (2015) hace referencia a “la política de las políticas públicas”, en cuanto a que es importante tener claridad en los intereses de los planes y programas gubernamentales: ¿a qué sector favorecen? ¿Quiénes son las partes interesadas? ¿Cuáles son los mecanismos para diseñarlas e implementarlas? Así también, la tendencia a supeditar el desarrollo rural a las políticas macroeconómicas.

La institucionalidad de las políticas públicas es un reto complejo, tanto por las discontinuidades marcadas por los períodos gubernamentales como también por la poca importancia que se ha dado a la contratación de personal técnicamente capacitado en las entidades de gobierno y por la falta de una institucionalidad que asuma de manera integral la problemática de la agricultura familiar y la inclusión. En este sentido, Mack (2015) señala que la mayor parte de las políticas públicas “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”.

Si bien se cuenta con un abanico de programas que intentan responder a

los diversos desafíos, no todos se han implementado con los instrumentos necesarios; es el caso, por ejemplo, de la población discapacitada y, además, como cita Slowing (2015), no se cuenta con un sistema de información social que, anteriormente, se coordinaba desde la Vicepresidencia de la República.

El desafío de la institucionalidad pasa actualmente por armonizar el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo (SISCODE), ente responsable de coordinar la planificación y ejecución de los planes y programas de desarrollo desde la instancia comunitaria hasta el nivel nacional, con el diseño de los Núcleos de Gestión Territorial (NGT) establecidos para la gestión del desarrollo rural. 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. (Peláez, 2015)

Las estructuras de las exclusiones tampoco han sido abordadas de manera integral: si bien se citan programas gubernamentales y desde iniciativas no gubernamentales que atiendan

poblaciones específicas como, por ejemplo, mujeres rurales, niñez en riesgo o tercera edad, persisten sectores que continúan ignorando tales desafíos. La evidencia de estas estructuras se puede observar en el presupuesto nacional, cuya estructura ya se ha comentado. Esto es evidente en la inversión pública por departamento, que es mayor donde hay menos pobreza (Zapil, 2015) o bien el reducido presupuesto que se asigna al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

Desde los marcos legales y normativos del país se ha logrado visibilizar y reconocer a sujetas y sujetos vulnerables, con lo cual se esperaría respuestas de política pública más eficaces; sin embargo, los intentos han resultado en programas muy específicos que no alcanzan a cubrir a toda la población que los demanda. Basta ver los programas que atienden a la niñez: dispersos en diferentes entidades gubernamentales, con especificidades que no logran articularse y que no abarcan toda la complejidad (Alba Keneth, niñez migrante, niñez en riesgo social etc.); y, en contraposición, sectores como educación y salud que atienden directrices generales. (Slowing, 2015)

Una política de inclusión social debe trascender al fortalecimiento del tejido social, considerando los programas asistencialistas con una temporalidad limitada y con metas de promoción humana. Debería apostar a la construcción

de ciudadanía, de tal manera que los sujetos y sujetas sociales construyan un sentido de pertenencia a la sociedad. Las políticas de trabajo y empleo deberían considerar las estructuras de racismo y discriminación para una inserción laboral que dignifique a la persona y no valorarla únicamente por su capacidad productiva sin tomar en cuenta su entorno; en este sentido es que se considera, por ejemplo, el reconocimiento del trabajo doméstico y de cuidado, ausente en las cuentas nacionales y en sistemas de remuneración “por productividad”.

La construcción de un sistema de protección social debería responder, a criterio de Slowing (2015), a cuatro desafíos: falta de articulación, débil institucionalización, clientelismo y focalización ineficaz. Para ello, es necesario resolver algunos vicios recurrentes en las políticas públicas, identificados por Mack (2015):

- 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 (por ejemplo, políticas que no han sido sancionadas por acuerdo gubernativo y/o respaldadas en Consejo de Ministros).
- 5) La mayoría reproducen mecanismos de coordinación (coordinaciones,

gabinetes, comisiones u otras figuras similares para la coordinación interinstitucional), que no siempre han sido eficaces.

Desde una óptica externa, es posible identificar una serie de limitaciones a los esfuerzos, desplegados por las diversas instituciones, para el fortalecimiento de la Agricultura familiar en el medio rural del país. Estas limitaciones, identificadas en una consulta efectuada a las instituciones vinculadas a este segmento, inciden en la formulación de políticas públicas, en el desempeño institucional y en la ejecución de planes, programas y proyectos.

a. Faltan instrumentos operativos multisectoriales

En todo el territorio nacional, diversas instancias desarrollan importantes esfuerzos en pro del mejoramiento y fortalecimiento de la Agricultura Familiar. Es posible identificar organismos internacionales, con programas focalizados y resultados exitosos en determinadas regiones; programas del sector privado con metodologías específicas en procesos puntuales; Organizaciones no Gubernamentales con valiosas experiencias de potencial replicable y al Sistema Público de Extensión Rural, con presencia laboral en todos los municipios del país.

Como puede observarse, existen todos los elementos para diseñar una estrategia unificada que aborde

integralmente la atención a este tema; sin embargo, no existe interés político y se denota falta de comunicación entre las distintas iniciativas que se dedican al fortalecimiento de la agricultura familiar en el país, para avanzar cualitativa y cuantitativamente en esta dirección (IICA, 2015).

Las debilidades estructurales y funcionales del sistema público de extensión rural en Guatemala, no han posibilitado que esta instancia tome el liderazgo en el proceso de formulación de los instrumentos operativos, que permitan la articulación e integración de los esfuerzos sectoriales, ni que aborde operativamente el tema, pues se diluye en atender proyectos de emergencia derivados de fenómenos meteorológicos (IICA, 2015).

b. Desconocimiento del segmento de Agricultura Familiar

Para la sociedad en general pasa desapercibida la importancia de la Agricultura Familiar en el escenario socioeconómico del país, esto como consecuencia a la falta de reconocimiento e identificación de su ubicación (¿Dónde está?), magnitud (¿Cuánto es?), aporte (¿Qué produce?), volumen (¿Cuánto produce?), oportunidad (¿Cuándo produce?), condiciones (¿Cómo produce?) etc. Que haga evidente las efectivas contribuciones de este segmento productivo, al crecimiento y desarrollo económico de la nación (IICA, 2015).

Mediante una mayor visibilidad, a través de la difusión y comunicación, debe intentarse mostrar a la opinión pública, la situación actual o realidad de la problemática de la Agricultura Familiar, las cuales no son conocidas. Esta falta de conocimiento, no despierta mayor interés social y no permite que el tema sea ubicado en la agenda política con la más alta prioridad.

c. Sesgo en el modelo de atención hacia el asistencialismo:

Las políticas públicas orientadas a la atención de los estratos menos favorecidos del sector rural, tradicionalmente han sido direccionadas al desarrollo de actividades de corte asistencialista. Dentro de estos destacan los programas de asistencia alimentaria, dirigido a familias vulnerables que sufren escasez de alimentos por el efecto de fenómenos climáticos, principalmente sequía, los cuales, según los participantes en los talleres, en la mayoría de los casos son desviados por los políticos de turno, para usarlos en forma clientelar (IICA, 2015).

Sin menoscabo de los programas sociales, los cuales bien manejados cumplen una importante función en la estabilidad del país, es importante considerar que la ejecución consecutiva de estos a lo largo de los años, no soluciona el problema, sino más bien lo prolonga y en algunos casos lo agrava, principalmente por el fomento al paternalismo y a la dependencia estatal, por el conformismo que genera.

d. Limitado Apoyo para la incorporación de la Agricultura Familiar a mercados formales:

Los programas de desarrollo productivo que se aplican a la Agricultura Familiar en las diferentes regiones del país, tradicionalmente se han orientado hacia el incremento de la productividad de los agro-sistemas y se ha puesto poca atención en la forma y mecanismos para que se articule a mercados formales, minimizando la oportunidad de que los productores obtengan mayores y mejores beneficios por el esfuerzo realizado.

Con excepción de una iniciativa focalizada, promovida por la cooperación internacional, para el impulso de encadenamientos productivos, principalmente con cultivos hortícolas con fines de exportación, el grueso de agricultores que se dedica a la Agricultura Familiar, no recibe ninguna atención específica en este tema, con lo cual se limitan las posibilidades de que estos puedan ampliar sus capacidades comerciales y mejorar la rentabilidad de sus actividades económicas, en beneficio de una mejor calidad de vida (IICA, 2015).

La formación de capacidades administrativas y de comercio, desarrollo de vínculos comerciales, apoyo financiero para la intermediación comercial, desarrollo de infraestructura para el acopio, clasificación y empaque etc. son temas que requieren atención urgente de parte del sector público principalmente.

e. Sub utilización de espacios de diálogo y concertación:

Dialogar y razonar de la mejor manera posible, es muy importante para encontrar soluciones a los problemas de interés colectivo. Desafortunadamente, en el medio rural guatemalteco, no existen iniciativas concretas ni se aprovechan los espacios existentes para propiciar una cultura de diálogo y concertación, que permita a las organizaciones civiles, productivas y a las familias rurales encontrar respuestas consensuadas, a los diferentes problemas que se presentan en la práctica de la Agricultura Familiar (IICA, 2015).

En el pasado reciente se han impulsado los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), con la finalidad de identificar proyectos de interés para el medio local, los cuales pueden ser financiados con recursos del presupuesto nacional. Lamentablemente, la mayoría de demandas se canalizan hacia la construcción de infraestructura social y no se reconoce la importancia de los proyectos de desarrollo económico local.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, ha impulsado a nivel comunitario los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER), los cuales pretenden el intercambio de ideas, conocimientos y experiencias, con la finalidad de identificar problemas y poner en práctica las soluciones más

prometedoras. Este espacio, desafortunadamente, no ha sido aprovechado en toda su magnitud, por limitaciones de tiempo del personal técnico asignado a estos propósitos.

A nivel nacional se cuenta con el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), el cual, aunque incluye un espacio de representación de las organizaciones de pequeños agricultores y campesinos, este no ha sido distintivo del segmento de Agricultura Familiar que vele por los intereses de sus integrantes, en este foro publico-privado del sector agropecuario.

f. Injerencia política en los procesos de atención a la Agricultura Familiar:

Por parte del Estado la atención a los agricultores familiares se da a través del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC). El Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), como brazo ejecutor del PAFFEC, considera la entrega de insumos, materiales y equipos, para propósitos didácticos en las fases de capacitación que se efectúan al interno de los CADER. De acuerdo al personal operativo del MAGA, esto se ha visto como una oportunidad clientelar y ha provocado injerencias políticas de actores locales y regionales, quienes han influido en los equipos técnicos, para que aplique criterios de afinidad política partidaria, en la conformación de los grupos y la selección de los participantes, que

generalmente no concuerdan con el sujeto priorizado por el programa.

Por otra parte, el reclutamiento del personal técnico que atiende el segmento de Agricultura Familiar, se efectúa a través de contratos anuales de trabajo, pues el MAGA no cuenta con plazas presupuestadas para este tipo de personal, esta situación también ha sido aprovechada por los políticos locales y regionales, quienes ejercen presión ante las autoridades respectivas, para que se reclute a personas afines a sus intereses, que en la mayoría de los casos no cumplen con el perfil requerido.

Estas circunstancias son responsables directas que, en la mayoría de los casos, los productores que efectivamente trabajan y requieren los servicios técnicos para el mejoramiento de sus actividades productivas, no reciban la atención debida y no se obtengan los resultados cualitativos y cuantitativos que se esperan en el ámbito nacional.

g. Inestabilidad laboral del personal técnico del servicio público de extensión rural

Derivado del modelo de contratación del personal técnico aplicado por el MAGA, se observa una marcada inestabilidad laboral en todos los niveles del servicio público de extensión rural, la cual se hace más evidente con los cambios de gobierno y a principios de un nuevo año, según lo expresado por los participantes en los talleres de consulta efectuados en el año de 2015.

La contratación por servicios técnicos o profesionales normalmente tiene una vigencia anual, que da pauta para que, por diversas circunstancias, sea cancelada la relación y se pierda la continuidad laboral. Esta situación pone en riesgo la eficiencia del servicio, máxime si se considera que este debe ser especializado y apropiado a las necesidades de los productores.

El servicio técnico de extensión rural debe ser de excelencia, conducido por técnicos y profesionales de reconocida formación y experiencia, la improvisación de personal, que muchas veces no cumple con el perfil mínimo requerido, solo provoca falta de credibilidad de la institución responsable y priva a los agricultores de los servicios de asesoría técnica eficiente y eficaz, que les ayude a superar los problemas que enfrentan recurrentemente.

4.3 Oportunidades

La identificación de las circunstancias favorables, adecuadas y oportunas para el fortalecimiento de la Agricultura Familiar en los diversos territorios del país, también fueron objeto de atención en las consultas efectuadas a representantes de diversas instituciones involucradas, en la ejecución de programas y proyectos de desarrollo rural (IICA, 2015). Las propuestas emanadas de las instancias participantes de la cooperación internacional, del sector privado y del sector público agrícola, quienes han acumulado importantes experiencias sobre este tema,

constituyen valiosas oportunidades para fortalecer significativamente el impulso que requiere la Agricultura Familiar.

a. Avanzar en el proceso de visibilización de la AF

En la actual coyuntura es oportuno no solo captar información precisa y detallada sobre diversos elementos puntuales, que definan la importancia y las dificultades que presenta la Agricultura Familiar en su desarrollo; sino promoverla y comunicarla masivamente, con el fin de obtener mayor sensibilidad de los tomadores de decisiones, para lograr un mayor compromiso y apoyo político, orientado a la implementación de iniciativas que incidan en la superación de las limitaciones y en la solución de problemas que más afectan el fortalecimiento de la Agricultura Familiar en el país.

b. Facilitar el diálogo entre el Gobierno y las organizaciones, sociales, civiles y productivas

Además de aprovechar más eficientemente los espacios de diálogo y concertación establecidos a nivel comunitario y dotar de una representación genuina al segmento de Agricultura Familiar en el CONADEA, es importante que se facilite la participación activa de diversas instancias representativas del movimiento productivo rural, para identificar de primera mano y definir con mayor precisión, las limitaciones

y oportunidades que presenta la Agricultura Familiar en los diferentes territorios del país y recibir propuestas para una mejor atención de este tema.

c. Promover la coordinación intersectorial

En este aspecto, dada la necesidad de diseñar una agenda intersectorial orientada a la coordinación de acciones, que potencialice las fortalezas de las diferentes instancias institucionales que promueven el fortalecimiento de la Agricultura Familiar, es deseable que el MAGA convoque a estas instancias y promueva la definición de acuerdos mínimos, que permitan la unificación de capacidades y recursos, para atender integralmente la problemática de la Agricultura Familiar en las diferentes regiones del país.

d. Incorporar variables de género y jóvenes en la atención a la Agricultura Familiar.

Como se ha establecido, la participación de las mujeres y jóvenes de ambos sexos, no importando la etnia, es de suma importancia en el establecimiento y manejo de los sistemas productivos familiares, el rol que cada uno desarrolla, complementa eficientemente las tareas que son determinantes en la consecución de los resultados esperados. Por ello, resulta necesario que los diferentes programas que se implementan en atención a la Agricultura Familiar, principalmente aquellos que son impulsados

por el MAGA, contemplen entre sus estrategias operativas un componente dirigido al mejoramiento de capacidades y habilidades de este grupo, para aprovechar con mayor eficiencia el potencial de los sistemas productivos actuales.

e. Fortalecer la articulación de la Agricultura Familiar con mercados formales

Desde un punto de vista práctico, es posible establecer que los productores rurales son el punto de partida de la mayoría de las cadenas de valor. Por esta razón es importante ayudarlos a aprovechar las oportunidades del mercado, conseguir acuerdos justos y obtener productos de mayor calidad.

Una condición importante para vincularse a mercados formales, es integrar un volumen apreciable del producto demandado, la única forma de integrar este volumen a partir de la producción de pequeños agricultores, en su mayoría minifundistas, es uniendo la producción de varios de ellos. La experiencia ha demostrado que, a través de la organización e integración de esfuerzos, es posible cumplir con estos propósitos.

La metodología de Encadenamientos Empresariales, es una experiencia exitosa desarrollada en Guatemala, mediante esta metodología se busca promover el incremento de la oferta productiva por parte de pequeños y medianos productores, por medio de asistencia técnica especializada y creación de oportunidades de acceso a

mercados. Los resultados obtenidos a la fecha, permiten inferir que, mediante una estrategia apropiada, es posible replicar esta experiencia en un mayor número de grupos, mediante la convergencia de esfuerzos entre el sector público, sector privado y productores.

f. Dar continuidad y fortalecer al SNER

La reanudación del Servicio de Extensión Rural, ha sido un paso trascendental para la atención y fortalecimiento de la Agricultura Familiar en el territorio nacional; sin embargo, adolece de debilidades que es necesario subsanar para garantizar su sostenibilidad. El SNER carece de una estructura institucional fuerte, que tenga autonomía funcional descentralizada, que abastezca adecuada y oportunamente del apoyo logístico que requiere el proceso. Además, debe agotar los medios legales y administrativos, para dotar al personal de una relación laboral estable y permanente, que le permita dar continuidad y consistencia a los programas de asesoría técnica, que desarrolla a nivel nacional.

g. Fortalecer la vinculación de las políticas productivas, con las políticas de asistencia alimentaria

Es importante considerar que debe existir un equilibrio entre los programas de asistencia alimentaria y los de producción alimentaria, en el mejor de los casos estos deben ser complementarios, con el fin de que en forma

paulatina vaya disminuyendo la dependencia de las familias a este tipo de asistencia y se consolide la cultura de autoproducción de alimentos en forma sostenible.

Debe aprovecharse el poder de convocatoria de los programas que

distribuyen alimentos, para capacitar y asesorar a los beneficiarios de estos, en temas que sean importantes, para el mejoramiento de la eficiencia de los sistemas productivos, que redunden en una mayor provisión de productos y subproductos para el fortalecimiento de la economía familiar.

5. Institucionalidad referida a la agricultura familiar e inclusión en los territorios rurales

5.1 Políticas públicas

Desde la transición a la democracia (1986), las políticas públicas en las diferentes administraciones gubernamentales han valorado de manera diferente los retos que plantean las exclusiones. En la práctica, no todas han considerado la importancia de la agricultura para la reducción de la pobreza o, al menos, las prioridades en términos de presupuesto no lo reflejan³. En los últimos 15 años, las prioridades en los planes de gobierno han sido las siguientes:

- Gobierno 2000-2004: diseño de las estrategias de reducción de la pobreza, desde el nivel municipal y con actores de los territorios. Se abrieron programas sociales específicos, como la Secretaría de

Desarrollo Social (SEDESOL) y la entrega de fertilizantes a microproductores agrícolas.

- Gobierno 2004-2008: priorizó cuatro acciones: inversión social, condiciones para producir, sostenibilidad ambiental y seguridad integral; y de manera transversal la solidaridad, la inclusión y la reducción de la discriminación.

La 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

3 Tal es el caso de lo ocurrido en 1996, con el cierre de los programas de extensión rural en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que dejó en manos de los proveedores (privados) de agroinsumos, los servicios de asistencia técnica.

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). 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 el siguiente gobierno. También se abrió el Programa del Adulto Mayor, que entre otros beneficios otorga transferencias en efectivo no reembolsables, a personas de la tercera edad.

- Gobierno 2008-2012: presentó en el “Plan de la Esperanza”, cuatro programas: solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad. En materia de política social inició con el programa de transferencias condicionadas denominado “Mi Familia Progresá”. Se implementó una instancia para la coordinación de los programas sociales desde el supraprograma: Cohesión Social.

Se inició también 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).

Para atender 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: 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:
 1. Pacto por la Paz, la Seguridad y la Justicia;
 2. Pacto Hambre Cero; y
 3. 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.

- Gobierno 2016-2020: la estrategia del gobierno actual aborda cinco prioridades:
 1. Tolerancia cero a la corrupción y modernización del Estado;
 2. Seguridad alimentaria y nutricional, salud integral y educación de calidad;
 3. Fomento de las MiPyMEs, turismo, vivienda y trabajo digno decente;
 4. Seguridad ciudadana; y
 5. Ambiente y recursos naturales (Gobierno de Guatemala, 2016).

Recientemente el gobierno comparó de forma preliminar la agenda para el desarrollo rural 2016-2020, que básicamente plantea 4 ejes de intervención:

1. Seguridad alimentaria y nutricional
2. Desarrollo económico y productivo
3. Desarrollo social
4. Conectividad rural

Esta agenda presentada en el marco del primer gabinete de desarrollo rural del presente gobierno, constituye el marco orientador para este periodo. (Gobierno de Guatemala, 2016).

5.2 Instituciones

En el caso de Guatemala, se cuenta con un conjunto de instrumentos e instituciones que entre sus objetivos estratégicos contemplan el desarrollo rural, tanto desde la dimensión sectorial como territorial. Se cuenta también con una política para el desarrollo rural (Política Nacional de Desarrollo Rural Integral –PNDRI-, aprobada en 2009), pero la ley específica para el desarrollo rural está pendiente de aprobación.

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, a 2012, ocupan más de la mitad (56%) del gasto público para el desarrollo rural; la infraestructura rural constituye el 30.8% (ICEFI, 2014). 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 se describe en el Cuadro 3. Incluye un conjunto de planes y políticas que, en su mayoría, se ha intentado implementar en conjunto desde el nivel de los territorios.

Cuadro 6. Oferta programática actual

Plan o programa	Política	Entidad responsable
Plan Nacional de Desarrollo "Katun: Nuestra Guatemala 2032"		Organismo Ejecutivo
Agenda para el desarrollo rural 2016-2020 (En revisión final)	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la presidencia/ Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural /
Estrategia de prevención de la desnutrición crónica	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Transferencia monetaria de salud y educación	Política de Desarrollo Social	Ministerio de desarrollo social
Programa de Promoción de la Agricultura Familiar y Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) (En revisión y rediseño)	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Plan Nacional agropecuario 2016-2020	Política Agropecuaria (en revisión y rediseño)	
	Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y Plan Equidad de Oportunidades	SEPREM y DEMI

Fuente: elaboración propia

En el caso de la PNDRI, se encuentra a la fecha en un proceso de revisión y actualización, el cual se aborda inicialmente con la agenda para el desarrollo rural 2016-2020.

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 ejecutar la PNDRI se diseñó una coordinación intersectorial (MAGA, SESAN, MIDES) que, desde el seno del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR, a través de 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 la estrategia de reducción de la desnutrición crónica; 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, lanzada en 2005, ha trascendido la primera administración gubernamental. Su propósito 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.

Desde el MIDES se coordina la atención a grupos que requieren asistencia en alimentos. Hasta 2015 operó el programa de transferencias monetarias condicionadas, con el nombre de Mi Bono Seguro. Actualmente se otorga una tarjeta tipo prepago que sustituye a la entrega en efectivo, con la cual las personas beneficiarias adquieren los alimentos que deciden, dentro de una lista de compras permitidas y con un límite de gasto.

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.

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

La PNDRI fue construida en varias etapas de diálogo, iniciado después de la firma de los Acuerdos de Paz. Su diseño es producto de diversos encuentros entre entidades académicas, movimientos sociales y otras organizaciones que consensuaron una propuesta de los aspectos que deberían considerarse para el desarrollo rural del país. Fue aprobada en 2008.

Aunque la PNDRI se ha implementado en el marco del plan Hambre Cero; se trata de una política que 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.

Para concretar una política se necesita de dos elementos: contar con una institución-referente en la estructura del gobierno y contar con presupuesto. En el caso de la PNDRI, el Gobierno ha tratado de institucionalizarla por medio de: (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.

La implementación de la PNDRI 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 Responsabilidad Social Empresarial.

La implementación de los NGT depende prácticamente de la voluntad política de los actores territoriales, pues no existe 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 PNDRI⁴.

Durante el gobierno anterior (2012-2016) se crearon gabinetes específicos para dar seguimiento a temas estratégicos: el Gabinete de la Mujer, el Gabinete de la Juventud, el Gabinete de Desarrollo Social, el Gabinete de Desarrollo Rural y el Gabinete Económico. Los cinco integraban y coordinaban acciones de diferentes instancias gubernamentales.

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 aparataje 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

4 (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.

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.

Para la implementación de la PNDRI, 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 PAFPEC), la SESAN (para atender seguridad alimentaria) y MIDES (para la implementación de los programas: 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” para establecer a quiénes responden y quiénes las promueven. En la práctica, por lo general la equidad y la inclusión no son prioridades, aun cuando son enunciadas reiteradamente en diversos planes y programas.

6. Propuesta de líneas estratégicas para el fortalecimiento de la agricultura familiar e inclusión

Como producto del análisis efectuado, a los resultados obtenidos en el proceso de consulta a instituciones nacionales vinculadas con el fortalecimiento de la Agricultura Familiar; así como, con organizaciones de productores ubicados en las regiones de occidente, oriente, sur y norte del país, se obtuvieron importantes aportes orientados a incidir, a diferentes niveles, en el fortalecimiento de este segmento del sector agropecuario. En la práctica el objetivo es generar las condiciones necesarias, para que los agricultores familiares reciban mayores y mejores apoyos, que les permitan superar las limitaciones que cotidianamente enfrentan en el desarrollo de sus actividades productivas. Desde esta perspectiva, se identificaron líneas estratégicas para mejorar la definición de políticas públicas, para fortalecer el marco institucional y para ampliar el marco programático, orientados a mejorar la eficiencia de los servicios que requieren las familias rurales.

6.1 Para la definición de políticas públicas

Cualquier política pública requiere, para su implementación adecuada, de un sistema político sano y con claridad acerca de los sujetos(as) a quienes está orientada. En el caso de las políticas para la inclusión, dado que los resultados no han sido los esperados, es necesario plantearse: ¿para quiénes se legisla y se gobierna? ¿Cuál ha sido “la política de las políticas públicas”?

Si bien el país enfrenta una necesidad urgente de recuperar su capacidad fiscal y regenerar una capacidad mínima para la gobernabilidad, con casi dos tercios de población en situación de pobreza se hace urgente responder a las prioridades sociales como salud, dado que el sistema actual está colapsado. Menos del 10% del presupuesto nacional se cubre con fondos propios y/o préstamos externos; lo demás se espera financiar con bonos del Tesoro,

lo cual genera incertidumbres sobre las posibilidades de ejecución.

La identificación y priorización de programas y proyectos debe considerar la situación de los territorios, particularmente los afectados por la pobreza y las desigualdades. Esto trasciende la normatividad del Sistema de Inversión Pública, que incluso cuenta con una fórmula que permite asignar los recursos de manera técnica, y apelar a los actores y el funcionamiento mismo del sistema. En el proceso de la aprobación del presupuesto para inversión pública, asignación y ejecución, deberían de mantenerse las prioridades de los territorios y los sujetos(as) marginados y excluidos. Para ello es necesario contar con mecanismos que aseguren la menor distorsión posible en el proceso de asignación y ejecución de recursos para inversión (Zapil, 2014).

- a. Elaborar un registro nacional de la Agricultura Familiar, que sirvan de base a los tomadores de decisiones, para legitimar y ampliar las políticas públicas requeridas y dotar de los recursos económicos necesarios, para el impulso de nuevos programas y proyectos, que vengán a fortalecer el apoyo que esta actividad requiere para su desarrollo
- b. Concertar nuevos espacios diálogo en las diferentes regiones del país, con el propósito de ampliar y alinear las políticas públicas y adecuar las

agendas de intervención institucional, a las circunstancias agroecológicas de cada territorio en particular.

6.2 Para fortalecer el Marco Institucional y Programático

Los lineamientos estratégicos que se proponen a continuación, parten de la identificación de sujetos(as) que, en el contexto actual, constituyen sectores marginados y excluidos del desarrollo económico y social. La propuesta considera el marco institucional vigente (octubre de 2016) así como los programas y mecanismos disponibles, sin pretender la creación de nuevos programas, políticas o instituciones, con el fin de aprovechar la institucionalidad existente. En otras palabras, la propuesta va en la vía de coordinar, articular y consolidar iniciativas existentes; y no pretende crear nuevos programas, políticas o mecanismos.

Se propone la priorización de cuatro sujetos(as) a atender desde diferentes mecanismos gubernamentales, los cuales podrían gestionar estrategias comunes desde la institucionalidad sectorial; o bien en el marco de los núcleos de gestión territorial (NGT). En ambos casos podría aprovecharse la instancia de la Comisión de Desarrollo Rural, del CONADUR. Los lineamientos estratégicos propuestos son los siguientes:

- a. Para lograr el reconocimiento económico del trabajo de las mujeres

es importante que su participación sea efectiva; entendiendo como tal el reconocimiento de su participación en la agricultura familiar, el fortalecimiento de capacidades para exigir el reconocimiento de su trabajo y la adquisición y/o mejoramiento de habilidades para el trabajo-empleo. Para ello se cuenta con el marco de la PNDRI (SNER-MAGA), el PNPDMG (SEPREM) y (MIDES). En esta dirección podrían coordinarse programas conjuntos con ONU Mujeres y FAO.

b. Un sujeto importante son los agricultores(as) familiares, que se entiende en este marco como los hogares productores y consumidores cuyos ingresos dependen fundamentalmente de la agricultura, en la que participan sus integrantes. Se proponen cuatro lineamientos estratégicos:

i. Acceso a mecanismos de apoyo e instancias de participación ciudadana, con el fin de promover la ciudadanía social que -entre otros aspectos- implica la plena conciencia de ser sujetos(as) de derechos y deberes, así como también el uso de los mecanismos para la participación e incidencia, de manera que las demandas desde el nivel local -particularmente los desafíos en los territorios rurales- sean gestionadas desde las instancias de participación social. Una estrategia de este tipo se podría

implementar en el marco de la Política Rural (SCEP), el PAFPEC (SNER-MAGA) y el SISCODE (SCEP y municipalidades), con el apoyo de agencias de cooperación como GIZ.

ii. El mejoramiento de ingresos a través de la participación en la cadena de valor es un tipo de iniciativas que se han ensayado desde hace varios años. Desde MAGA, MINECO y SEGEPLAN se han implementado programas desde el enfoque de encadenamientos productivos; sin embargo, estos entrañan el riesgo de anclar las decisiones de los productores en función de un gran cliente o acopiador. En este sentido se propone un énfasis en cadenas de valor, en las que se fortalezca la capacidad de incidencia de los hogares productores, de manera que la gobernanza de la cadena no esté determinada por un solo actor. Estas iniciativas podrían ser la continuación de programas como el PAFPEC (SNER-MAGA), MIPYMES (MINECO) y programas que vinculan los encadenamientos productivos (SEGEPLAN) con el apoyo de FIDA y PMA.

iii. El mejoramiento de ingresos también requiere promover el acceso a financiamiento, con créditos acorde a la realidad de los productores. En este sentido

no es nueva la propuesta de una oferta de créditos blandos a través del uso de fondos colocados en el MAGA o el MINECO, con tasas de interés que afecten en lo mínimo las utilidades de los productores. Habría que considerar la posibilidad de utilizar fondos no reembolsables, que propicien una oferta de créditos baratos para ser promovidos a través del PAFFEC (MAGA) y el MINECO. Entidades que participan en estas estrategias son FIDA, Unión Europea y BID.

- iv. El mejoramiento de ingresos también se puede apoyar con una estrategia que articule los programas de innovación y tecnificación de los procesos de producción y venta, aprovechando la institucionalidad de la PNDRI (SCEP), PAFFEC y SNER (MAGA) e INTECAP, con el apoyo de programas de cooperación como Helvetas y GIZ, y multilaterales como PMA y FIDA.
- c. Las niñas y niños en situación de inseguridad alimentaria son sujetos(as) que se debe y puede atender desde la institucionalidad para el desarrollo rural. Un objetivo estratégico –contenido en la política actual– es el aprovechamiento del conocimiento y la producción local para mejorar los niveles de seguridad alimentaria y nutricional, que incluye

no solo la obtención, preparación e ingesta adecuada de alimentos, sino la práctica de un estilo de vida saludable y el control del crecimiento a través de los servicios de salud. En una estrategia de este tipo es importante la institucionalidad de la educación, a través de los programas de alimentación escolar y los comités de padres de familia (MINEDUC), el Plan Hambre Cero (SESAN y SNER-MAGA), con el apoyo de organismos internacionales como UNICEF y PMA, y ONG que tengan cobertura en los territorios.

- d. La juventud, particularmente aquella en riesgo de desempleo o subempleo, es un grupo que requiere de políticas y programas de apoyo, de cara a los desafíos del sistema económico y social, en el que el acceso a educación secundaria y superior se ve limitado por las necesidades de cubrir los ingresos familiares. Para ello se propone la articulación y coordinación de programas orientados al fortalecimiento de capacidades para el acceso a empleo (capacitación técnica, emprendimientos, financiamiento y mercados), por medio de programas ya existentes como Alforja (INTECAP), el Programa Nacional de Empleo Juvenil (CONJUVE-MINECO), el sistema educativo nacional (MINEDUC) y el SNER (MAGA); con la cooperación de entidades como GIZ y FIDA, entre otras.

Cuadro 7. Resumen de propuesta de lineamientos estratégicos para la inclusión en la Agricultura Familiar.

Sujeto(a)	Objetivo	Estrategia	Política/ Programa	Mecanismo	Cooperación
Mujeres	Reconocimiento económico y social del trabajo femenino	Participación plena y efectiva	PNDRI, PNPDMG	SEPREM, MAGA (SNER), MIDES	ONU Mujeres, FAO
Agricultores (as) familiares	Acceso a mecanismos de apoyo e instancias de participación ciudadana	Participación e incidencia	Política Rural, PAFFEC, SISCODE	MAGA (SNER), SCEP, municipalidades	GIZ
	Mejoramiento de ingresos a través de la participación en la cadena de valor	Encadenamientos	PAFFEC	MAGA (SNER), MINECO, SEGEPLAN	FIDA, PMA
	Acceso a financiamiento	Créditos blandos	PAFFEC	MAGA, MINECO	FIDA, Unión Europea, BID
	Mejoramiento de la producción	Tecnificación e innovación	PNDRI, PAFFEC	MAGA (SNER), INTECAP	PMA, FIDA
Niñas y niños en inseguridad alimentaria	Aprovechamiento del conocimiento y la producción local	Educación	Plan Hambre Cero	MINEDUC, MAGA (SNER), SESAN	UNICEF, PMA
Juventud desempleada/ subempleada	Fortalecimiento de capacidades para el acceso a empleo	Formación técnica	Alforja, Programa Nacional de Empleo Juvenil	CONJUVE, MINEDUC, INTECAP, MAGA	GIZ, FIDA

Fuente: elaboración propia

La localización geográfica es importante y se trata de un concepto que ya se ha incorporado en algunos programas, como es el caso del MIDES. De hecho, la política pública diferenciada pasa por considerar las particularidades de los territorios, con el fin de garantizar que sean pertinentes y efectivas.

Con lo anterior se estaría atendiendo la necesidad de políticas públicas integrales y reduciendo la dispersión que actualmente todavía se observa en las diferentes entidades e instrumentos

de política. En este sentido hay que afrontar otro desafío: el de fortalecer capacidades en los territorios para la implementación y el acompañamiento de políticas públicas diferenciadas; pero también en los aspectos de gestión, tanto en la dimensión sectorial como territorial.

e. Establecer una Mesa Interinstitucional de Agricultura Familiar, integrada por las instancias públicas, privadas, no gubernamentales y de la cooperación internacional

vinculada al tema, con el propósito de consensuar, coordinar, armonizar y unificar todas las directrices y esfuerzos operativos en pro del desarrollo de este importante segmento.

- f. Buscar mecanismos institucionales que permitan blindar al Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), de las intervenciones externas, especialmente de actores políticos, en temas administrativos, laborales y operativos, que inciden negativamente en la buena marcha de la institución y de sus programas de trabajo.

Respecto al Marco programático, para ampliar su cobertura y mejorar su acción:

- a. Impulsar la ejecución de programas técnicos específicos, para la atención y formación de mujeres y jóvenes campesinos en el mejoramiento tecnológico de los sistemas productivos familiares y en procesos de organización, gestión y comercialización, que les permitan un mejor desempeño en el futuro.
- b. Desarrollar un programa integral para atender a los agricultores familiares en temas de organización

y articulación a mercados competitivos, a través de encadenamientos empresariales.

- c. Consolidar la coordinación entre MAGA-MIDES- SEGEPLAN, con la finalidad de vincular operativamente las políticas de producción de alimentos y las de asistencia alimentaria.
- d. Formular y aprobar al más alto nivel posible, un programa financiero específico para dotar de créditos blandos a las familias campesinas, que tienen como su principal actividad la práctica de la Agricultura Familiar.
- e. Establecer programas de adquisición de alimentos de la Agricultura Familiar, para abastecer los programas de protección social del Gobierno. Estos programas pueden dinamizar y fortalecer el desarrollo de cadenas comerciales articuladas a la Agricultura familiar, generando una dinámica favorable en las finanzas de la familia rural.
- f. Ampliar los programas de captación de agua de lluvia e irrigación, y direccionarlos a regiones áridas, con mayor densidad de sistemas productivos familiares.

7. Bibliografía

- Acuerdos de Paz** (1997). Guatemala: Universidad Rafael Landívar / Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales.
- AGEXPORT. (2015). Generando Empleo e Ingresos Sostenibles para Fortalecer el Desarrollo Rural Integral en el Altiplano Occidental de Guatemala. 26 p.
- Caballeros, A. (2013). Agricultura familiar, soberanía alimentaria y buen vivir: alternativas y desafíos en Guatemala. Serie Cuadernos Populares No. 2 Instituto de Estudios Agrarios y Rurales; Coordinación de ONG Y Cooperativas., 67p.
- 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. Zopil (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. Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral. (2012). Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, 27 p.
- Gobierno de Guatemala. Secretaría de Asuntos Agrarios. (2014). Política Agraria, 43 p.

- Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2012). Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015), 64 p.
- Gobierno de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. (2013). El Nuevo Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER). 22 p.
- Gobierno de Guatemala (2014). **Katún: nuestra Guatemala 2032**. Guatemala: Gobierno de Guatemala / Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).
- Gobierno de Guatemala. (2016). **Política general de gobierno 2016-2020**. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- 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.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2015). Estudio comparativo de modelos de extensión agropecuaria, orientadas a la agricultura familiar (Informe de consultoría) 51 P.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2015). Sistematización de información obtenida mediante consulta a diferentes actores relacionados con la agricultura familiar e inclusión. (Informe de consultoría) 26 P.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. (2015). Diagnóstico del marco político, institucional y programático de la agricultura familiar en Guatemala. (Informe de consultoría) 30 p.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). Encuesta Nacional Agropecuaria 2014. 54 p.
- Instituto Nacional de Estadística. (2015). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI) 2014. 282 p.
- 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
- 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.
- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2011). Estudio de Sistematización de Buenas Prácticas de Extensión en Guatemala. (Informe de consultoría) 49 p.
- 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.
- 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.
- (2005). **Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005**. Guatemala: PNUD.
- (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.
- (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.

8. Anexos

ANEXO A. Características de la Agricultura Familiar desde la óptica regional.

Características	Regiones			
	Sur	Polochic	Altiplano	Oriente
Sistemas productivos prevalentes	<ol style="list-style-type: none"> 1. Maíz en Monocultivo 2. Maíz con relevo de ajonjolí + especies pecuarias 3. Maíz + árboles frutales 4. Maíz + frutales + hortalizas + especies pecuarias 	<p><u>Estrato Bajo:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Granos básicos + hortalizas tropicales + frutales tropicales + plantas condimenticias + especies pecuarias 2. Granos básicos + raíces y tubérculos + hortalizas tropicales + especies pecuarias 3. Granos básicos + cardamomo + café + especies pecuarias <p><u>Estrato Alto:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Granos básicos + hortalizas de clima frío + frutales deciduos + especies pecuarias 2. Granos básicos + café + cacao + hortalizas de clima frío + especies pecuarias <p><u>Estrato Muy Alto:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Granos básicos + producción forestal + frutales deciduos + hortalizas de clima frío 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Granos básicos + animales domésticos 2. Granos básicos + aguacate + café + hortalizas + animales domésticos 3. Granos básicos + frutales deciduos + animales domésticos 4. Hortalizas para exportación + animales domésticos 	<p><u>Parte alta:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maíz + frijol en relevo + especies pecuarias menores 2. Maíz + algunos relevos de (ayotes, güisquil + granadilla + malanga + jocote + izote) + especies pecuarias menores. 3. Café + banano + cítricos <p><u>Parte media</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maíz + frijol o sorgo en relevo + especies pecuarias menores 2. Maíz + relevos de (frijol, ayotes, lorocos, hierba mora, chipilín, tomatillo, yuca) + anonas + especies pecuarias menores <p><u>Parte baja:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Maíz + frijol o sorgo en relevo (secano) + especies pecuarias menores 2. Hortalizas bajo riego + frutales sub-tropicales + pasto de corte + ganado bovino
Tradiciones culturales	<ol style="list-style-type: none"> 1. No quema 2. Siembra y cosecha en luna sasona 3. Siembra con los primeros aguaceros 	<ol style="list-style-type: none"> 1. La siembra, podas y raleos se efectúan de acuerdo a las fases de la luna 2. Quema del rastrojo antes de la siembra 3. Efectúan ceremonias al botar el monte y antes de la siembra 4. Ahúman las mazorcas para semilla 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Siembra y cosecha de maíz se efectúa con luna llena. 2. Evento de acción de gracias por la cosecha obtenida 	
Medios de Producción	<ol style="list-style-type: none"> 1. Terrenos de 4 a 10 mz. 2. Equipo de riego, desgrane y aspersión 3. Herramientas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. De 0.25 a 3 manzanas de terreno 2. Acceso limitado a créditos 3. Asistencia técnica limitada 4. Equipos de aspersión 5. Herramientas 6. Semillas criollas 7. Otros insumos agrícolas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 0.3 a una manzana de terreno 2. Parte del terreno puede ser arrendado. 3. Equipos de aspersión 4. Herramientas 5. Insumos externos 6. Limitada asistencia técnica 	<ol style="list-style-type: none"> 1. 0.35 mz de terreno en promedio 2. Terrenos en propiedad y arrendados 3. Equipos de riego por goteo y aspersión 4. Herramientas 5. Semillas criollas y mejoradas 6. Mano de obra familiar y contratada

Participación de la familia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hombres y jóvenes trabajan en el campo 2. Las mujeres adultas y jóvenes prepararan los alimentos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hombres y trabajan en el campo 2. Niños trabajan en el campo después de la escuela 3. Jóvenes ayudan al papá o migran 4. Mujeres y jóvenes preparan alimentos y desgranar maíz, acarrear agua, riegan fertilizante y venta de productos 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Utilizan mano de obra familiar 2. Participan hombres y mujeres 3. Las mujeres participan en el corte, empacado, venta de productos y crianza de animales domésticos. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Toda la familia se involucra en las labores de finca (café y aves de patio) 2. Hombres e hijos varones trabajan en el campo, mientras que mujeres e hijas preparan alimentos y atienden a los niños. 3. Los jóvenes participan menos en la finca porque buscan otras fuentes para percibir ingresos en los pueblos vecinos.
-----------------------------	---	---	---	--

ANEXO B. Resumen de la problemática de la Agricultura Familiar a nivel regional.

Problemática	Regiones			
	Sur	Polochic	Altiplano	Oriente
Productiva	<ol style="list-style-type: none"> 1. Limitada capacidad técnica 2. Escaso financiamiento 3. Falta asesoría técnica y capacitación 4. Limitaciones de mercado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tierra insuficiente 2. Terrenos en ladera 3. Falta financiamiento 4. Tecnología inadecuada 5. Paternalismo 6. Falta AT 7. Conflictividad agraria 8. Plagas y enfermedades 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de tierra 2. Tecnología inadecuada 3. Escases de lluvia 4. Insuficiente desarrollo tecnológico 5. Mercado limitado 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sequías 2. Plagas 3. Suelos degradados 4. Alto costo de los insumos 5. Altas tasas de interés en los créditos
Seguridad Alimentaria y Nutricional	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta educación alimentaria 2. Desconocimiento de recursos nativos 3. Políticas públicas inadecuadas 4. Pérdida de cultura e identidad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Desnutrición infantil 2. Falta de alimentos en épocas críticas 3. Faltan prácticas de higiene 4. Falta de empleo 5. Familias numerosas 6. No se consumen las hortalizas nativas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Importación de granos causa baja de precios 2. No existen incentivos a la producción de granos básicos 3. Pérdidas por robo de cosechas 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Malos hábitos de consumo 2. Pérdida de cultura de consumo de alimentos sanos 3. Las personas comunitarias perdieron la cultura de consumo de sus alimentos naturales locales 4. No existe conciencia en las personas del daño que causa los alimentos chatarras a la salud
Proceso de Activación Económica	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta de cultura asociativa 2. Carencia de propuestas de desarrollo 3. Falta actitud emprendedora 4. Falta creatividad 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta organización 2. No hay acceso a créditos 3. Falta apoyo institucional para la producción y comercialización 4. Conformismo de los productores 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Falta organización 2. Falta información sobre precios y mercados 3. Carencia de políticas diferenciadas para la AF. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organización efectiva 2. Las familias no tienen conciencia de la importancia de su participación en sus organizaciones 3. Falta de motivación y deseo de superación 4. Egoísmo Los políticos manipulan los programas y proyectos de desarrollo

ANEXO C. Principales limitaciones para el avance de la Agricultura Familiar

Institución	Principales Limitaciones
FAO	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de instrumentos operativos multisectoriales que se complementen entre sí (concepto operativo de AF) • Invisibilidad del segmento de AF (Falta de Registro de AF) • Desconocimiento de sus potencialidades en términos económicos y productivos. Avanzar en caracterizar bien cuáles son los aportes de la AF. • Modelos económicos y agrarios que llevan a disponer sólo de acciones de protección social y asistencia alimentaria. Visualizar la intersectorialidad entre MIDES y MAGA • Obstáculos para incorporar la AF a los mercados "formales". Eliminar esos obstáculos. • Falta de espacios de dialogo para considerar las necesidades de los agricultores, campesinos, pueblos indígenas, mujeres y jóvenes rurales desde lo territorial.
MAGA	<ul style="list-style-type: none"> • No hay tomadores de decisiones.
CATIE	<ul style="list-style-type: none"> • Intereses políticos locales que imposibilita el cumplimiento y seguimiento a los procesos en apoyo al desarrollo de la agricultura familiar. • Desconocimiento de algunos actores sobre las políticas y/o programas de apoyo al desarrollo de la agricultura familiar. • Varios técnicos y/o profesionales vinculados con el apoyo al desarrollo de la agricultura familiar, no cuentan con conocimientos y/o habilidades sobre extensión, andragogía. • Los honorarios de los funcionarios relacionados con la extensión rural no son competitivos y no cuentan con los recursos físicos para el ejercicio adecuado de las actividades de extensión. • Alta rotación del personal del sector público vinculado con la extensión rural en el que se incluye el apoyo al desarrollo de la agricultura familiar.

ANEXO D. Resumen de oportunidades para el desarrollo de la Agricultura Familiar, expresado por diversos sectores.

Institución	Principales desafíos
FAO	<ul style="list-style-type: none"> • Avanzar en el proceso de visibilización, reconocimiento e identificación de la AF, como condición para la legitimación de políticas públicas para el sector. • Desarrollo conjuntamente con el MIDES y el Ministerio de Agricultura, del Registro Nacional de la AF y Campesina, para saber ¿cuántos son?, ¿dónde están?, ¿qué producen?, ¿cuánto producen?, ¿bajo qué condiciones?, etc. • Diálogo entre gobierno y las organizaciones sociales y civiles de productores para el desarrollo de una agenda de políticas públicas diferenciadas. • Intervenciones integrales con una fuerte coordinación intersectorial. • Incorporar las variables de género, jóvenes y pueblos indígenas en el PAFFEC
AGEXPORT	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los índices de productividad, debe de haber transferencia de buenas prácticas, transferencia de experiencia, para mejorar el desempeño de todos, entonces en materia de productividad todavía hay mucho por hacer. • Se debe diversificar la oferta exportable. Ciertas especialidades para nichos de mercados en donde hay buenas capacidades receptoras, tales como cultivos nativos y cacao, por ejemplo. • Adicionar valor es otro de los desafíos, no es solo transformar el producto, empaquetar el producto también es agregar valor. • Cumplir con la normativa de los mercados. Cumplir con la normativa internacional, pero el reto empieza en el país. La normativa establece que uno puede exportar productos que cumplan en primer lugar con las buenas practicas que garanticen la inocuidad, igual tiene que ser para lo que se consume localmente. • El último desafío es la participación en los mercados (la promoción comercial), la demanda es alta demanda, pero no se necesita ir en todas direcciones, con el volumen de oferta que es capaz de producir Guatemala se debe ser selectivos, ir a los mercados en donde haya mejores oportunidades.
MAGA	<ul style="list-style-type: none"> • Continuidad y fortalecimiento del Sistema Nacional de Extensión (SNER). • Mantener la cobertura de municipios del SNER y ampliar la cobertura de comunidades por municipio, ya hay una ya considerable población campesina que no recibe atención. • Consolidar y dar sostenibilidad a los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER), que suman alrededor de 15,000 en todo el país.

CATIE	<ul style="list-style-type: none">• Mantener las políticas con un enfoque de Estado más allá de una política de gobierno –una visión de largo plazo- que venga a fortalecer y consolidar el sistema nacional de Extensión Rural.• Lograr una alineación de la cooperación y la contribución al desarrollo rural con énfasis al apoyo de la agricultura familiar.• Ampliar el funcionamiento de los Sistemas Locales de Extensión (AME + actores de apoyo a la extensión rural).• vincular las políticas de producción de alimentos –Política agropecuaria- con la provisión de alimentos –Política de seguridad alimentaria.• Abordar el tema de inteligencia emocional con las familias rurales de tal forma que puedan superar algunas barreras y promover su participación en las cadenas de valor.
-------	--

ANEXO E. Principales problemas de exclusión en la Agricultura Familiar

- Limitado acceso al recurso tierra
- Acceso limitado a infraestructura productiva Ej. Riego
- Limitada disponibilidad de financiamiento blando, principalmente a mujeres
- Falta asesoría técnica y capacitación en regiones aisladas y en idiomas locales
- Limitado acceso a mercados competitivos
- Insuficientes programas de educación alimentaria
- Faltan oportunidades de empleo local
- Insuficientes incentivos para la producción y el consumo de alimentos
- Falta información sobre precios y mercados
- Politización de incentivos a la producción y el consumo
- Carencia de programas de desarrollo para jóvenes
- Limitadas oportunidades en la formulación de propuestas de políticas, programas y planes de desarrollo productivo.
- Apoyo insuficiente para el impulso a la organización productiva rural

ANEXO F. Síntesis de las acciones identificadas para promover la inclusión en la Agricultura Familiar.

Sector	Acciones
Sector Gubernamental	<ul style="list-style-type: none"> • Que los actores políticos cumplan con las funciones que les establece la Ley para evitar distorsiones en los planteamientos técnicos, como parte de los procesos de desarrollo de la agricultura familiar, y permitir procesos de inclusión. • El mayor desafío para el fortalecimiento de capacidades en AF e inclusión es evitar la intromisión de los políticos (diputados, alcaldes, gobernadores) en la cotidianidad de las instituciones y programas dedicados a la AF. • Incrementar sustancialmente el financiamiento gubernamental dirigido a los programas de apoyo a la AF • Establecimiento de políticas de apoyo a la AF de largo plazo. • Que la agricultura familiar se vincule a las cadenas de valor con enfoque de sostenibilidad ambiental. • Que exista una institucionalidad que garantice que la agricultura familiar no quede a la deriva de la lógica de las grandes actividades de producción extractivista. • Que la agricultura familiar no sea lesionada por la agricultura empresarial de gran escala. • Cómo incrementar el acceso al agua, cómo superar la insuficiencia de tierras, cómo evitar el uso desmedido de plaguicidas, cómo incrementar infraestructura de apoyo a la producción, como garantizar el acceso a mercados. • Que los planes municipales se vinculen a los procesos participativos. • Que haya una vinculación local de los programas agricultura familiar, los planes municipales y los consejos de desarrollo.
Cooperación Externa	<ul style="list-style-type: none"> • Dignificar la práctica de la agricultura familiar • Transferencia de tecnología <ul style="list-style-type: none"> ○ Condiciones agroambientales ○ Cultura ○ Condiciones productivas ○ Condiciones económicas ○ Otras • Fortalecer participación equitativa • Promover gobernanza local de coordinación e integración • Sistemas Locales de Extensión • Fortalecimiento de capacidades locales • Promoción de la Asociatividad • Promover inversión local • Promover integración investigación – producción • Fortalecer las capacidades de extensionistas (formación integral)
Sector Privado	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Desarrollo de competencias de los miembros de las familias para mejorar la oferta de servicios y la productividad familiar. ▪ Mejora de los sistemas de educación formal e informal con enfoque en la mejora de indicadores sociales y de productividad. ▪ No limitar el desarrollo rural al enfoque agrícola, considerar otras opciones de producción de bienes y servicios. ▪ El enfoque de seguridad alimentaria y nutricional debe integrar sus cuatro pilares y no solo pensar en acceso a la tierra. ▪ Fomentar la cultura de empleo digno y decente con protección social. ▪ Promover la tecnificación de las actividades productivas. ▪ Promover la participación ciudadana responsable en las comunidades dependientes de la Agricultura Familiar. ▪ Fortalecer la funcionalidad de la institucionalidad de los rectores de la agricultura familiar, evitando esquemas de paternalismo rural. ▪ Realizar y diversificar programas adecuados a la edad, promoviendo la participación de nuevas generaciones de agricultores familiares. ▪ Promover alianzas interinstitucionales nacionales y locales y su integración en actividades de intervención rural a nivel familiar.

Organizaciones de Segundo Nivel	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Conocimiento de los territorios y condiciones socioeconómicas de los agricultores ▪ Identificación de los grupos o familias y socialización del tema de agricultura familiar con los grupos identificados ▪ Considerar familias sin discriminar por género, etnia y edad ▪ Considerar la participación de familias de baja escolaridad ▪ Considerar familias con poco espacio para la producción de sus alimentos ▪ Categorizar a los sujetos beneficiarios para identificar acciones de fortalecimiento ▪ Usar metodologías de facilitación para la promoción de la agricultura familiar ▪ Fortalecimiento de CADERES y de metodologías adecuadas para agricultura familiar ▪ Considerar la participación de equipos multidisciplinarios (agrícolas, pecuarios, forestales, artesanales) ▪ Que exista una asistencia específica para el mejoramiento de las familias campesinas como las de salubridad ▪ Rescate del fortalecimiento de las tecnologías existentes para trabajar con agricultura familiar y aprender de las lecciones aprendidas de programas y proyectos para atender a la población inmersa en la agricultura familiar. ▪ La consulta a los grupos de agricultores inmersos de la agricultura familiar para saber cuáles son sus necesidades específicas (agrícolas, pecuarias, artesanales, forestales y otras) ▪ Que la inclusión no pelee con el tema de derechos (trabajo infantil, no remuneración del trabajo de las mujeres). ▪ Considerar la asistencia técnica, financiera y de mercados ▪ Apostar a la agroecología y diversificación de productos y no a la agricultura convencional (monocultivos) ▪ Clarificar los conceptos y los objetivos de la agricultura familiar y uniformizar los conocimientos de técnicos y profesionales que están en el tema de agricultura familiar ▪ Diversificar las estrategias para llegar a los productores que están en la infra subsistencia - subsistencia y excedentaria. ▪ Que los programas o planes considerados dentro de los CADER traten de ser sostenibles y continuos, no con actividades sueltas y desarticuladas con las instituciones y las necesidades de los productores. ▪ Aprobación de la Ley de Desarrollo Rural ▪ Que los programas de gobierno no se vuelvan clientelares ▪ La PNDR se pone en práctica por la buena voluntad de autoridades de turno es necesario tener un carácter coercitivo
ONG Locales	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fortalecimiento al SNER ▪ Incrementar los programas de regularización de acceso a la tierra. ▪ Programas de ordenamiento territorial. ▪ Garantizar el precio de los productos. ▪ Créditos blandos.
Academia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La AF está aportando y tiene un valor agregado en la economía nacional. Hay, entonces, que rescatar lo que ya saben hacer. Desde sus saberes ancestrales hasta nuevas formas (como manejo de plagas, etc.). ▪ ¿Cómo incentivar el valor agregado que nos da el sector campesino? ▪ Promover y motivar a involucrados, organizar, escuchar y llegar a consensos para diseñar un plan conjunto. ▪ Situar las intervenciones en un modelo de desarrollo claramente definido. Y éste no debe estar forzosamente en el modelo agroexportador. Primero se debe escuchar al sujeto priorizado en la AF. Hay una deuda política en cuanto a revisar los mecanismos de redistribución de los beneficios de la Agricultura en Guatemala. ▪ La AF es un enfoque y no tanto un concepto.

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. 12 en el texto y No. 10 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.



IICA



Inclusión en la
agricultura y los
territorios rurales