

Enfoque



Análisis de situación

Año 18, No. 107, 15 de enero de 2026



Economía Campesina y Desarrollo Rural Integral

ENFOQUE es una publicación de análisis de situación que es producida por la Asociación El Observador. Forma parte de la iniciativa: “Análisis Alternativo e Independiente para la Construcción de una Sociedad Democrática” con la cual se pretende contribuir en el proceso de construcción de una sociedad más justa y democrática, a través de fortalecer la capacidad para el debate y discusión, el planteamiento, la propuesta y la incidencia política de actores del movimiento social, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación alternativos y todas aquellas expresiones sociales que actúan en diferentes niveles: local, regional y nacional.



Asociación
El Observador

Estudios Estratégicos por la Democracia

Puede descargar esta publicación en nuestra
página web:

www.elobservadort.org

Si desea contactarnos o comentarnos esta
publicación, escríbanos a:

comunicacion@elobservadort.org

“Esta publicación ha sido realizada con el apoyo financiero de la Generalitat Valenciana. El contenido es responsabilidad exclusiva de El Observador y no refleja necesariamente la opinión de la Generalitat Valenciana.”



GENERALITAT
VALENCIANA

Vicepresidencia Primera y
Conselleria de Servicios Sociales,
Igualdad y Vivienda

CV cooperació
valenciana

Las políticas agroalimentarias del gobierno de Bernardo Arévalo de León: avances y retos de las políticas para la promoción de la Economía Campesina y el Desarrollo Rural Integral (DRI)

Ricardo Zepeda Gaitán

Sociólogo por la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), especialista en Derecho a la Alimentación, Seguridad y Soberanía Alimentaria, Desarrollo Rural y Políticas Públicas.

Introducción

Con el presente ensayo se completa la entrega de cuatro trabajos orientados a analizar los escenarios políticos en que se desenvuelven las problemáticas que aborda el Acuerdo Agrario, suscrito al inicio del gobierno de Bernardo Arévalo de León y Karin Herrera Aguilar con organizaciones campesinas en 2024.

En el marco del cierre del segundo año de dicha administración y que implica la mitad del periodo presidencial, completamos el análisis integrado por las cuatro temáticas abordadas en el referido Acuerdo Agrario, con la expectativa de abonar a las discusiones que se realizan entre gobierno y organizaciones campesinas en seguimiento del mismo, desde un enfoque de los Derechos Humanos que supone un abordaje holístico de las problemáticas sociales de la población campesina.

El primer ensayo abordó las problemáticas sobre gobernabilidad ciudadana para el medio rural, relativo a los alcances de la participación social campesina en el Sistema de Consejos de Desarrollo; en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), y en seguimiento de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).

El segundo trabajo abordó la política alimentaria, partiendo de la situación de hambre y desnutrición nacional; el encarcamiento de los alimentos; el estancamiento de los Salarios Mínimos; y las amenazas a los cultivos nativos.

Por su parte, la tercera entrega analizó las políticas agrarias y conflictividad por la tierra, principalmente en cuanto a la concentración de la tierra; el cambio en el uso del suelo; la justicia agraria y el abordaje de la conflictividad por parte del Estado.

De acuerdo con estos desarrollos y para completar la integridad de los contenidos del Acuerdo Agrario, el presente trabajo aborda la **problemática agrícola** como uno de los aspectos más complejos que transitan las comunidades campesinas para su sostenibilidad; esto es, las condiciones para realizar sus actividades productivas y comerciales de forma exitosa: las condiciones de productividad de la agricultura campesina, el desarrollo de los mercados rurales y la situación de las reservas alimentarias.

Esta situación estructural compleja implica la presencia de múltiples factores que provocan la anarquía en que se desenvuelven

los mercados campesinos, pero que generan condiciones de beneficio a los sectores empresariales agrícolas que logran capitalizar los beneficios del trabajo campesino.

En tal sentido, ante esta situación de "desequilibrio" entre las partes que integran el sistema alimentario nacional, es necesario que el Estado asuma su obligación de intervenir como "tercero" para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las partes que integran el mismo. El Estado debe asumir su carácter de "rector" del desarrollo nacional, generando mecanismos que logren disminuir los abusos que sufre la parte más vulnerable, y que está dejando millones de familias en la pobreza extrema.

Durante décadas, las organizaciones campesinas e indígenas desarrollaron iniciativas orientadas a generar un marco de políticas para "equilibrar" las condiciones en que se desenvuelven los actores en el sistema campesino. Las iniciativas más recientes, si bien mantienen la Reforma Agraria como base del desarrollo rural, han priorizado otras problemáticas vinculadas a las condiciones de vida de las comunidades campesinas. Se plantean, además, el establecimiento de mecanismos que apoyen a las familias más vulnerables que, por sus condiciones de pobreza extrema, incluso, sufren condiciones de inseguridad alimentaria y muertes por enfermedades comunes.

Desde hace dos décadas, las organizaciones campesinas e indígenas, con el respaldo de organizaciones vinculadas con la defensa de la Soberanía Alimentaria, desarrollaron la iniciativa para la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (SINADRI), que fue tomando forma en la Iniciativa de Ley 4084. Sin embargo, la misma fue plenamente bloqueada por

el poderoso sector empresarial agrícola y la instancia insignia de defensa de sus intereses: la Cámara del Agro (CAMAGRO) planteando, inclusive, argumentos falaces como que se violenta el derecho de los "empresarios agrícolas" al priorizarse en esta iniciativa al pequeño productor.

En el proceso de negociación de esta iniciativa, poco a poco se fueron "desmantelando" sus aspectos más contundentes; aun así, no logró el respaldo para constituirse en ley en 2009, quedando archivada. Se supone que el gobierno de Álvaro Colom Caballeros (enero 2008 – enero 2012) y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE) se basó en las discusiones para la creación del SINADRI para la creación de la Política de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), Acuerdo Gubernativo Número 196-2009, pero, en realidad, no se logró superar sus aspectos declaratorios, y a una década y media de su "existencia", se evidencia que no ha significado avances para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias campesinas y reducir sus vulnerabilidades.

Durante décadas, en Guatemala miles de familias campesinas se han constituido como las principales afectadas por la pobreza, sufriendo una situación de quiebra económica tras fracasar en sus emprendimientos agrícolas y empujados a perder sus tierras para el pago de deudas. La migración a sectores urbanos implica una situación donde no logran acomodarse a empleos que requieren de otras capacidades a las cuales no pueden acceder por sus deficiencias de formación, llevándolas a ubicarse en actividades regularmente mal remuneradas dentro de la economía informal, engrosando los amplios sectores marginales urbanos.

La familia migrante rural llega en oleadas a las ciudades, expulsadas por la imposibilidad de participar en los mercados agrícolas, y engrosando los cinturones de miseria de las ciudades. Esto ha provocado el estancamiento del crecimiento de la población campesina, la disminución de los volúmenes y diversidad de la producción agrícola y evidentemente, el encarecimiento de los alimentos al consumidor nacional. El principal efecto es una vida de carencias, violencias y vulnerabilidad ante los abusos de otros sectores que se aprovechan de su condición marginal.

El presente ensayo analiza la evolución de los aspectos esenciales abordados en la agenda política de las organizaciones campesinas para la constitución de un SINADRI, a 15 años de los momentos más cruciales en su impulso. Se aborda el “estado” de las problemáticas esenciales: pobreza rural, acceso a la salud y educación de las comunidades campesinas, acceso a mercados agrícolas, así como la evolución del “apoyo” estatal en regiones priorizadas. En el análisis se priorizan las actuales políticas implementadas para el desarrollo económico campesino que se supone se coordinan en la PNDRI, principalmente la agricultura y el acceso a mercados que garanticen mejores condiciones para los productores agrícolas.

Además, las iniciativas por acceder a “créditos” y que asuman las complejidades del mundo agrícola campesino.

Las reflexiones sobre las actuales condiciones en que se desenvuelve el pequeño productor agrícola nacional para el desarrollo de sus actividades productivas asume como guía temática la agenda del Desarrollo Rural Integral (DRI) que fue desarrollada en 2007, y que logró alimentar la actual PNDRI. Esto, con el objeto de justificar la necesidad de una agenda coherente con las necesidades del sistema alimentario nacional para el beneficio de todas las partes que la integran.

Es necesario superar las visiones conservadoras prevalecientes que asumen que en Guatemala ya no es viable la vida campesina, para justificar la entrada de grandes inversiones agrícolas que, como principal impacto, han degradado el medio ambiente y asumiendo el control de nuestro sistema alimentario. Se hace necesario el abordaje político de procesos que se venían impulsando hace dos décadas para recuperar los diálogos sociales que fueron truncados por la imposición de la oligarquía terrateniente y que mantienen a nuestro país en una situación de hambre y dependencia alimentaria.

1. Caracterización del desarrollo rural en Guatemala

Si bien históricamente la población campesina ha sufrido de una elevada desigualdad social, es fundamental reconocer que las brechas se mantienen invariables e, incluso, profundizándose en los últimos tiempos. Partiendo de las consideraciones económicas sobre pobreza y extrema pobreza, el Estado guatemalteco supone e identifica que en el medio rural es más económico vivir, incluso, plantea en la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI) que la línea de pobreza para el área urbana se encuentra en Q. 15,911.00, mientras que para el área rural es de Q. 12,700.00, una diferencia mayor a Q. 3,200.00, sin considerar que en el medio rural no existe la misma disponibilidad de bienes y servicios que en el área urbana¹.

1. La ENCOVI 2023 establece que la línea de pobreza extrema representa el costo económico de consumir un mínimo de calorías, estableciendo que es de Q. 6,381.2 en el área urbana y de Q. 5,781.5 para el área rural. Mientras que la línea de pobreza total representa el costo de consumir ese mínimo de calorías más el costo de consumir otros bienes y servicios diferentes a la alimentación que para ese año se determinó en Q. 15,911.2 en el área urbana y en

La ENCOVI 2023 evidencia que se mantiene la tendencia histórica de que la pobreza en el medio rural supera la pobreza urbana. En el periodo de 2000-2023, la diferencia pasó de ser de 3 a 1, -pobreza total rural 74.5% frente a 27.1% total urbana-, mientras que para el año 2023 la pobreza rural decreció a 66.4%, mientras que la urbana se incrementó a 46.7%. Si bien este dato es cuestionable, aún se observa una diferencia de más de 20 puntos porcentuales.

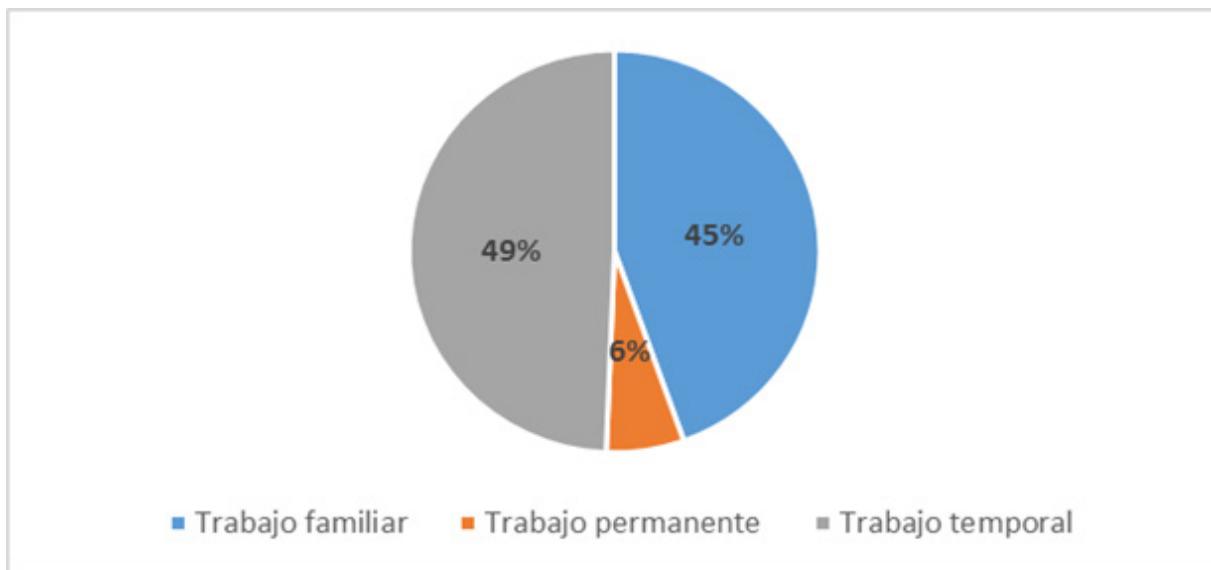
Por su parte, la pobreza extrema en lo rural se ha mantenido prácticamente invariable, pasando de 23.8% en 2000 a 24.4% en 2023, en tanto que en el medio urbano se incrementó 6 puntos porcentuales, pasando del 2.8% al 8.8%. Aparte de las consideraciones de ingreso, la calidad de vida de la población rural ha permanecido invariable, como puede constatarse en las cifras siguientes:

- Mientras que el 55.9% de la población urbana tiene acceso a saneamiento, en el medio rural se reduce al 7%.
- Los partos atendidos por personal sanitario en el medio rural son de 51.9%, mientras en que en el medio urbano cubren al 77.8%.
- Mientras que en lo urbano el 40.6% de las mujeres logran acceder a cargos directivos, en el medio rural esto se reduce drásticamente al 3.8%.
- Mientras que el 85% de la población urbana tiene acceso a agua potable, en el medio rural se reduce al 63.3%.
- En cuanto a lo laboral, se reconoce que el 70.3% de la población trabajadora se ubica dentro de la informalidad; sin embargo, en el medio rural esto es del 83% mientras que en lo urbano es del 61.3%.

En tanto que el Censo Agropecuario no se actualiza desde 2003, retomamos nuevamente el dato respecto de que el 49% de la población campesina se definía como trabajador asalariado temporal, incluyendo los que no han tenido más de seis meses de trabajo estable en el último año. El 44% trabajaba por cuenta propia en actividades agrícolas familiares, mientras que los trabajadores permanentes constituyeron únicamente el 6% de la fuerza de trabajo campesina. Esta situación evidencia los altos niveles de fragilidad de las condiciones laborales en el sentido que implican la aceptación de variabilidad en las mismas, y un ingreso económico generalmente deficitario para satisfacer sus necesidades familiares.

Q. 12,700.1 para el área rural. Para un análisis más detallado de la pobreza revisar el ensayo de Ricardo Zepeda Gaitán: "Las políticas agroalimentarias del gobierno de Bernardo Arévalo de León: avances y retos de las políticas agrarias y la conflictividad por la tierra". Boletín Enfoque, Análisis de situación. Año 17, No. 104, 8 de septiembre de 2025. Recuperado en: <https://elobservadorgt.org/2025/09/08/boletin-enfoque-analisis-de-situacion-no-104-las-politicas-agroalimentarias-del-gobierno-de-bernardo-arevalo-de-leon-avances-y-retos-de-las-politicas-agrarias-y-la-conflictividad-por-la-tierra/>

Gráfica 1
Guatemala: Composición de la fuerza de trabajo agropecuaria



Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario 2003.

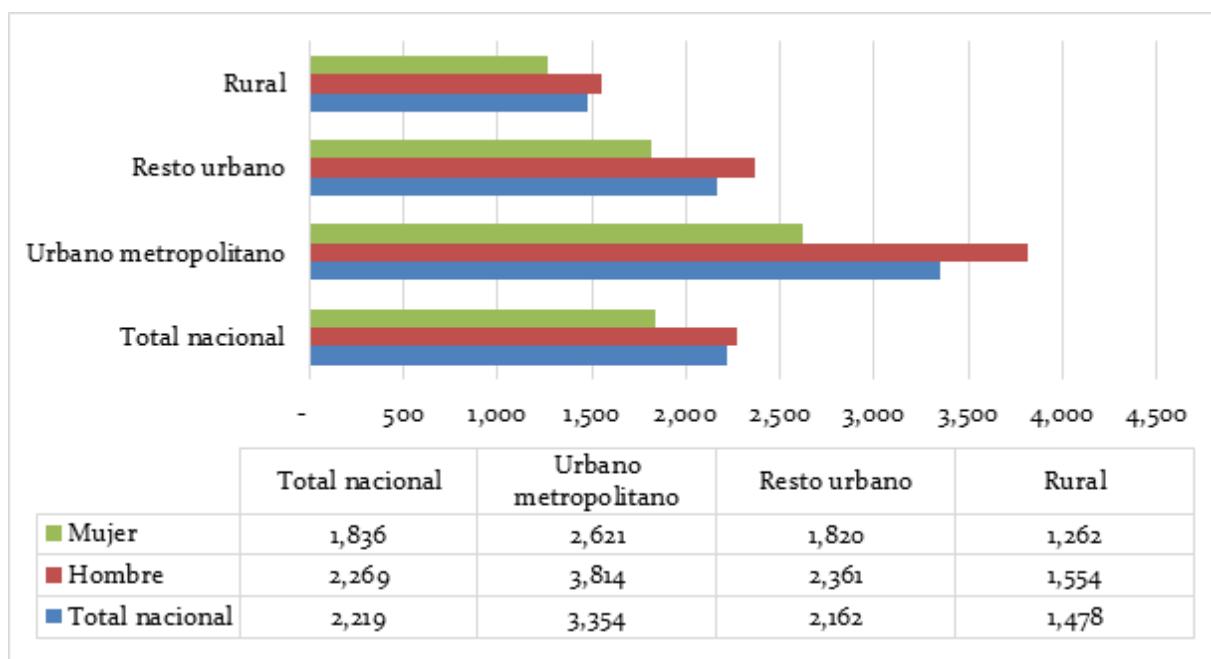
La situación de estancamiento social de las comunidades campesinas se refleja en cuanto a que, si bien existe un crecimiento poblacional progresivo, se visualiza una contracción de las oportunidades laborales. En el periodo 1979-2003, la cantidad de trabajadores agropecuarios permanentes decreció un 26%, pasando de 260 mil a 193 mil personas de un total de 3.2 millones, a pesar que la población había crecido un 67%. Esta última lectura evidenció que, si bien la población rural había crecido 67% entre 1979 y 2003, la población trabajadora permanente se había reducido en un 26%. Se evidencia una tendencia grave para el mundo rural a finales del siglo pasado, aunque no existen datos más actualizados ante la negativa del Estado para actualizar esta información básica para el medio rural.

En la actualidad, lo que sí se puede confirmar es el cambio de uso del suelo, principalmente en el sentido de la expansión de los monocultivos de caña de azúcar, palma africana y banano, además de otras actividades como la minería y la ganadería. A partir del análisis del cambio de uso del suelo se constata que los pequeños agricultores con tierra son los que se han visto más afectados. De hecho, la práctica de "rentar" tierra a fincas medianas y grandes por parte de familias campesinas sin tierra, también se ve afectada a partir que las empresas agrícolas les han disputado esta posibilidad e incrementando el precio del alquiler de tierra.

La expansión de la frontera agrícola afecta las zonas boscosas, provocando un alto costo para la biodiversidad nacional, más limitaciones a las posibilidades de alimentación de las comunidades campesinas, que complementaban su alimentación con la rica diversidad de flora y fauna.

La más reciente Encuesta Nacional de Condiciones de Vida de 2014 evidencia que a nivel general los niveles de pobreza se ubican principalmente en el sector rural, aunque existe un mayor crecimiento en el área urbana. Esto respondería a la posibilidad de que sean familias campesinas migrantes hacia las ciudades. Se observa además que la pobreza general es más del doble de profunda para la población indígena que para la no indígena, mientras que la pobreza extrema es tres veces mayor². Si bien la ENEI 2022 no presenta un análisis comparativo sobre el ingreso promedio mensual entre los sectores urbano y rural, los datos de hace una década evidenciaban una grave desigualdad, superior al doble entre lo urbano y rural, incluso el triple en cuanto a la comparación entre hombres del área urbana y las mujeres campesinas.

Gráfica 2
Guatemala 2015: Ingreso promedio mensual por lugar de residencia y sexo
(Cifras en quetzales)

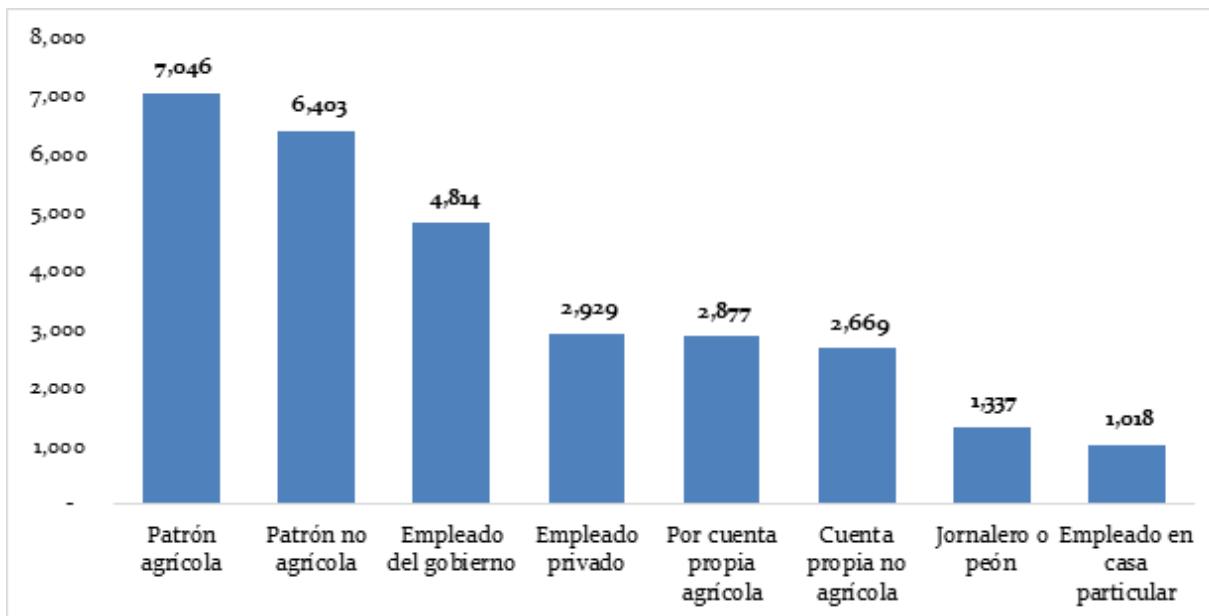


Fuente: elaboración propia con cifras de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2022). Instituto Nacional de Estadística (INE).

Casi una década después, en 2022 se observa que, según el tipo de labores los ingresos permanecen generalmente bajos, pero, además, muy diferenciados. La diferencia de ingresos promedios entre un patrón agrícola y un jornalero es de 5.3 veces, mientras que el ingreso de las personas que trabajan como empleadas en casa particular, que generalmente son mujeres, es apenas superior a los Q. 1,000 mensuales como promedio. Es importante retomar que se refiere a ingresos promedios, lo que implica que la mayoría de las personas están por debajo de estas cifras.

2. En el segundo trabajo de la presente colección: “Hacia la recuperación de la Senda Campesina: avances y retos de las políticas alimentarias en Guatemala” se realiza un análisis actualizado sobre los alcances de la pobreza a nivel nacional con base en base a la ENCOVI 2023.

Gráfica 3
Guatemala 2022: promedio de ingreso mensual por categoría ocupacional
(Cifras en quetzales)



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2022).
 Instituto Nacional de Estadística (INE).

2. Situación actual de los mercados campesinos

El eslabón agrícola se constituye en el desafío más complejo de superar para las comunidades campesinas, en tanto que todos los esfuerzos que realizan para desarrollar sus actividades reproductivas deben ser restituidas económicamente, completando el ciclo para su sobrevivencia. Sin embargo, a pesar de los fuertes retos que asumen las familias para desarrollar sus esfuerzos, generalmente no logran su objetivo, provocándose un desgaste económico que mantiene a la familia en una situación de pobreza, y limitándole sus posibilidades de acceder a servicios esenciales.

En tal sentido, en Guatemala es socialmente reconocido que el “ser” campesino es sinónimo de ser pobre, de sufrir situaciones de hambre, de no acceder a una educación básica, y padecer constantemente de enfermedades que generalmente son preventibles. Tales características han configurado históricamente a Guatemala como el país más desigual del continente americano, en el cual las brechas sociales son más amplias.

La actividad agrícola requiere de conocimientos, infraestructura y dedicación. Requiere de una inversión económica para el pago de jornales, la compra de semillas, fertilizantes y sistemas de riego, lo que implica que el productor campesino debe contar con un fondo financiero base para iniciar un ciclo agrícola, hasta lograr completarlo. Sin

embargo, este primer obstáculo generalmente no se logra superar para una gran parte de las familias campesinas, en tanto que implica un riesgo que causa temor asumirlo. Las familias campesinas son conscientes que es algo básico para su sobrevivencia y asumen deudas con la esperanza que todo salga bien, aunque los frecuentes fracasos han constituido uno de los principales determinantes de su empobrecimiento, hasta lograr su expulsión del campo.

El fracaso del emprendimiento económico campesino es una pérdida directa que no se puede asumir mediante mecanismos comerciales, que se caracteriza por condiciones de mercado basados en la "competitividad" en las que el campesino tiene desventajas. Los altos intereses del sistema bancario privado se constituyen en el principal obstáculo para obtener un capital de trabajo, mientras que la banca nacional mantiene muy restringida esta posibilidad. De hecho, la necesidad de crédito para la pequeña producción agrícola se ha convertido en un incentivo para el establecimiento de empresas financieras que, bajo la denominación de "cooperativas", se han logrado instalar en los medios rurales, acechando a las familias para asumir créditos; sin embargo, esto también se ha convertido en un medio para el despojo de sus tierras ante los frecuentes fracasos de los emprendimientos.

El fracaso del emprendimiento económico campesino es una pérdida directa que no se puede asumir mediante mecanismos comerciales, que se caracteriza por condiciones de mercado basados en la "competitividad" en las que el campesino tiene desventajas. Los altos intereses del sistema bancario privado se constituyen en el principal obstáculo para obtener un capital de trabajo, mientras que la banca nacional mantiene muy restringida esta posibilidad.

principalmente granos básicos como maíz y frijol, pero no logra cubrir otras necesidades de consumo.

Como complemento vende su fuerza de trabajo al mejor postor con el objetivo de tener un ingreso básico para satisfacer sus necesidades, aunque la informalidad con que son contratados generalmente implica la aceptación de la lógica del "jornal" que el contratista impone, según su conveniencia, y que generalmente constituye la mitad del salario mínimo agrícola. Ante esta situación, el jornalero involucra a su familia para completar los volúmenes de trabajo que se le imponen como meta. Otra modalidad frecuente es la "renta" de tierras por parte de los campesinos que no la tienen a fincas que alquilan por "manzanas", aunque la competencia por el alquiler de tierras con las empresas agrícolas ha significado el incremento de los precios.

Para acceder a un crédito agrícola, la población campesina generalmente pone de garantía su propia tierra y al no tener la capacidad de solventar el préstamo, cubre sus deudas con la misma. Bajo la figura de "cooperativa", estas empresas se logran beneficiar de prebendas estatales, aunque su tratamiento con las personas que se endeudan no tiene ninguna diferencia de la banca privada³.

Los campesinos generalmente dependen de una sola inversión agrícola por ciclo anual, y si no logran cumplir con todas sus condiciones se determina que no tendrán una nueva oportunidad en el transcurso del año. Bajo un proceso de economía mercantil simple, la familia campesina generalmente cultiva una parte para su subsistencia alimentaria,

3. Un análisis sobre el Sakomonil se encuentra más detallado en la segunda parte de la presente serie.

Los campesinos generalmente dependen de una sola inversión agrícola por ciclo anual, y si no logran cumplir con todas sus condiciones se determina que no tendrán una nueva oportunidad en el transcurso del año.

su inversión, y lograr un excedente que le posibilite tener un recurso para el pago de sus necesidades. Sin embargo, este nivel generalmente está controlado por grupos que actúan como oligopolios territoriales para controlar los precios, e impedir que el productor logre acceder a otros mercados. El control de la información, de los medios de transporte, de los espacios para embodegar los productos, entre otros factores, genera un conjunto de condiciones para imponer los precios que se le pagarán a los productores. La ausencia de mecanismos de coordinación entre los campesinos, que inician ciclos productivos sin mucho análisis y planificación, genera una situación en la que no es factible prever qué cultivos serán los que generan mayor o menor volumen, lo que les obstaculiza estimar el control de los precios.

En ambos niveles, el campesino guatemalteco tiene muchos problemas para superar las condiciones impuestas por el mercado, ubicándose en el nivel más bajo de la pirámide económica y alimentando a grupos empresariales agrícolas que logran mantener una situación ventajosa. La producción agrícola nacional generalmente logra acceder a los mercados, aunque esto no garantice que los productores "originales" logren obtener un ingreso digno y suficiente para satisfacer sus necesidades de consumo y acceder a servicios básicos. Tras décadas de prevalencia del control de los mercados agrícolas por parte de las corporaciones empresariales agrícolas, Guatemala se encamina a la pérdida de su Soberanía Alimentaria, dejando a su población campesina en situación de vulnerabilidad.

El Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés), desde 2005 se promueve como una herramienta que motivaría la exportación de mercancías, principalmente agrícolas desde los países centroamericanos hacia Estados Unidos, mediante la reducción de aranceles para la exportación. Sin embargo, también se incluye como supuesto "complemento" la entrada de mercancías desde ese país a la región con aranceles muy bajos e, incluso, en algunos casos con "cero" aranceles. En el marco de cumplirse las primeras dos décadas de firmado el DR-CAFTA, el Ministerio de Economía (MINECO) menciona que, prácticamente, ya se ha completado el proceso de "desgravación arancelaria".

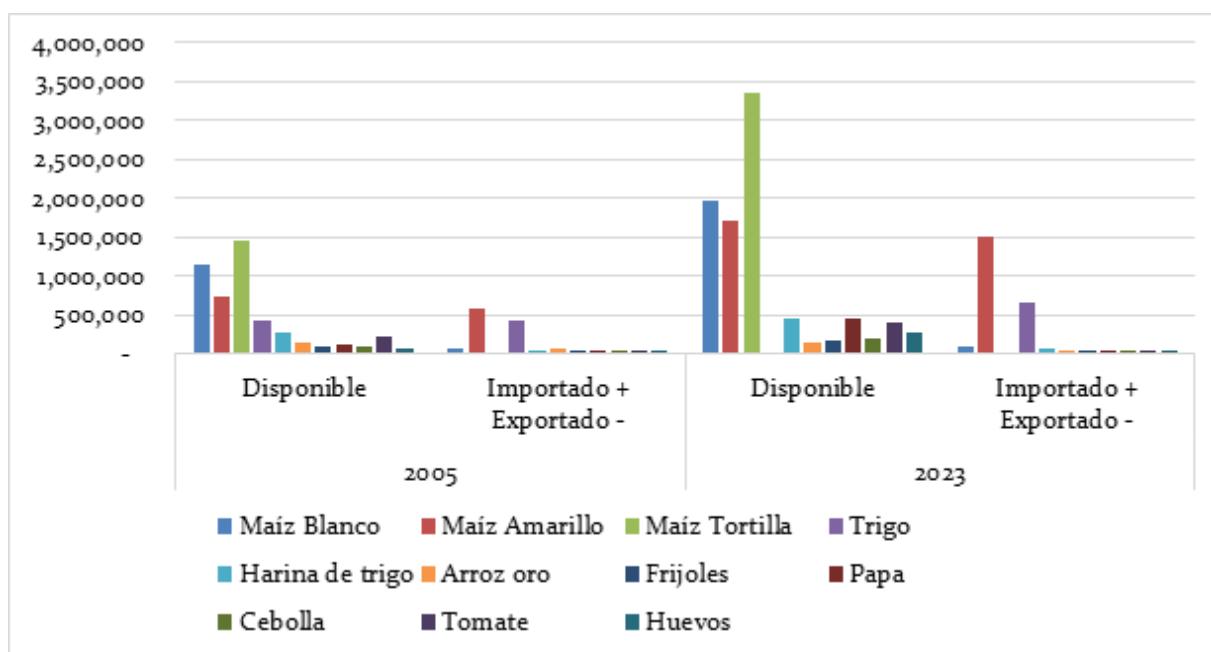
El periodo 2005-2023 sintetiza el impacto del DR-CAFTA en cuanto a la producción agrícola nacional, pues se observa el fuerte peso que han tenido las importaciones de los alimentos básicos para el consumo de la población guatemalteca, evidenciándose que, si bien durante dos décadas se ha incrementado la disponibilidad de alimentos, también han crecido considerablemente las importaciones de los mismos. Se observa que, si bien en general, la disponibilidad de alimentos se ha incrementado, pero este incremento ha sido básicamente como producto de la importación. Se destaca que el maíz

En el segundo nivel, para el campesino que sí logra completar exitosamente un ciclo productivo, se plantea el reto de acceder a los mercados para vender su producción y recuperar recursos financieros.

En este nivel, la complejidad es colocar su producción en mercados equilibrados para lograr vender su producto en condiciones favorables para recuperar

amarillo, considerado para el consumo de animales de granja, casi se triplicó mientras que el maíz blanco, para consumo humano, tuvo un incremento menor.

Gráfica 4
Guatemala: Balance de Alimentos Comparativo 2005 y 2023
Principales alimentos de consumo nacional
(Cifras en toneladas métricas)



Fuente: elaboración propia con base en la Hoja de Balance de Alimentos de 2005 y 2023

3. El Desarrollo Rural bajo el asedio neoliberal

La Declaración del Derecho al Desarrollo fue impulsada por el Sistema de Naciones Unidas en 1986, definiendo que:

“...el desarrollo es un proceso global económico, social, cultural y político, que tiende al mejoramiento constante del bienestar de toda la población y de todos los individuos sobre la base de su participación activa, libre y significativa en el desarrollo y en la distribución justa de los beneficios que de él se derivan”⁴.

Consecuentemente, un concepto de desarrollo aplicado al medio rural conlleva la posibilidad de sus habitantes a ejercer sus derechos humanos en todas sus dimensiones. El campo es mucho más que un reservorio de recursos naturales para el medio urbano, ni se entiende como un apéndice del mismo. Es un espacio donde conviven personas con las mismas capacidades y derechos que cualquier habitante de un Estado y, en tal sentido, en los territorios rurales los Estados deben desarrollarse para responder a las expectativas de sus habitantes, quienes también contribuyen al fortalecimiento del mismo.

4. Con información recuperada en: <http://www.un.org/es/events/righttodevelopment/>

Un enfoque integral implica abordar la complejidad que caracteriza una problemática en sus múltiples posibilidades. Para nuestro país, esta complejidad debe partir de la diversidad étnica que además encierra una historia de siglos de explotación de los Pueblos Indígenas por parte de una élite blanca y racista. Esta complejidad implica, además, reconocer un pasado de dictaduras militares violentas y autoritarias, apoyadas e impuestas por una oligarquía que se resiste a cambiar su condición de parasitaria. Implica el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas que históricamente han sido violados.

Un enfoque integral implica abordar la complejidad que caracteriza una problemática en sus múltiples posibilidades. Para nuestro país, esta complejidad debe partir de la diversidad étnica que además encierra una historia de siglos de explotación de los Pueblos Indígenas por parte de una élite blanca y racista.

Sin embargo, en la práctica las diferencias entre las visiones de desarrollo son muy profundas. Desde la perspectiva empresarial, se prioriza la generación de riqueza y acumulación de capital, ahora sobre la base del discurso de la competitividad, consecuentemente del mantenimiento de ventajas y privilegios frente a una mayoría. Desde una perspectiva social, por el contrario, se prioriza la persona, la cual se desarrolla en un espacio social y, consecuentemente, necesita la consolidación de oportunidades que fortalezcan las capacidades para enfrentar la

reproducción de su familia y propia. En tal sentido, identificar puntos en común es complejo entre ambas visiones, por lo que se asume que es necesario que el Estado guatemalteco se encamine al apoyo para la superación de las brechas de poder que prevalecen, priorizando a la población más desprotegida.

Estas condiciones fueron retomadas por la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI), que asume que el DRI aborda los ámbitos sociales: salud, educación, vivienda, recreación, cultura; lo económico: tierra, trabajo, créditos blandos, maquinaria, mercados, infraestructura productiva, infraestructura vial, transporte, insumos de preferencia alternativos y no químicos; políticos: libertad de organización social propia de los Pueblos Maya, Xinca y Garífuna, y la que norman las leyes positivas: derecho a elegir y ser electo, acceso a la justicia pronta y efectiva. Implica el ejercicio de todos los derechos humanos para la población rural.

Para la población campesina, el desarrollo significa tener acceso al uso y disfrute de los bienes y recursos naturales, partiendo de las posibilidades para satisfacer sus necesidades básicas, en el ejercicio de sus derechos. El acceso a la tierra es la principal condición para alcanzar la sostenibilidad de su vida, como proveedor de trabajo y de alimento, que genera bienestar y salud. Implica el desarrollo de un capital necesario para satisfacer las necesidades fundamentales de la familia campesina.

Carecer de la tierra determina su dependencia de quien sí la posea, y verse obligado a depender de la venta de su fuerza de trabajo campesina a otros productores. Consecuentemente, implica la competencia entre las mayorías por acceder a escasas posibilidades de sobrevivencia. La concentración de la tierra, además, implica la dependencia alimentaria, así como el control de los eventos políticos en los territorios. Además de la tierra, otros recursos naturales también son concentrados en pocas manos, lo que genera las distorsiones sociales que posteriormente generan conflictividad social.

Carecer de la tierra determina su dependencia de quien sí la posea, y verse obligado a depender de la venta de su fuerza de trabajo campesina a otros productores.

Sin embargo, en tanto que no se han respetado las expectativas de la población campesina e indígena, históricamente han prevalecido las visiones que se enfocan en la generación de riqueza, bajo la promesa que de forma inevitable se redistribuirá la misma.

Estos enfoques asumen que la implementación de

una actividad concreta implicará un conjunto de reacciones paralelas que conducen al desarrollo, como una reacción inmediata e inevitable. En tal sentido, se lanzan iniciativas aisladas que generalmente implican la contratación de servicios para la "asistencia social" o donación de bienes, que las comunidades campesinas no van a rechazar, aunque posteriormente se desconocen los impactos.

3.1 El acceso a la tierra, paso fundamental para la construcción del Desarrollo Rural

Para la construcción de un enfoque integral de desarrollo incluyente de las poblaciones campesinas e indígenas, se hace necesario reconocer los factores históricos, políticos y económicos que configuraron a Guatemala. Durante siglos Guatemala fue un país eminentemente agrario⁵, lo que llevó a que su estructura social estuviera influenciada por esta determinante. Las clases sociales tenían como principal punto de diferenciación el acceso a la tierra, que implicaba las relaciones laborales y el ingreso familiar. Esta situación no varió durante siglos, dando lugar al establecimiento de una oligarquía terrateniente que posteriormente fue explorando otras actividades económicas, mientras que las clases trabajadoras no tuvieron oportunidad a una movilidad social muy dinámica. Se asumió como clase media a la población urbana que lograba insertarse en alguna actividad económica que establecía la oligarquía o que viniera desde el exterior, principalmente en los sectores urbanos.

Como parte de las demandas históricas de la población organizada del siglo XX, las amplias problemáticas de la población campesina constituyen uno de los principales puntos de referencia. Si bien se ha asumido que las luchas se orientaban hacia el acceso de tierra mediante una política de Reforma Agraria, las organizaciones campesinas buscaron siempre el ejercicio integral de sus Derechos Humanos, tanto en sus aspectos civiles y políticos como en cuanto a lo económico, social y cultural. La respuesta estatal se orientó en dos sentidos: principalmente la represión y violencia mediante masacres, asesinatos selectivos de liderazgos y desarticulación de las organizaciones campesinas e indígenas desarrolladas. En segundo orden, se promovió la introducción de programas, principalmente agrícolas, con el objeto de acallar las demandas campesinas.

La institucionalidad agrícola que se instaló en Guatemala durante el siglo XX se constituyó en una parte fundamental de la política contrainsurgente. Entre 1982 y 1983, durante el gobierno de facto de Efraín Ríos Montt, las estrategias orientadas al medio rural fueron represivas y de control de la población civil, imponiéndose la política de "fusiles y frijoles" que dio lugar a la aparición de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), como

5. En tanto que la mayoría de la población guatemalteca tenía un origen campesino y vivía en el medio rural, se considera un país agrario, aunque esta tendencia ha cambiado en las últimas décadas. Lo agrario implica todos los componentes inherentes a la reproducción de la vida en el campo, desde los factores económicos, sociales, como culturales, que afectan sus relaciones sociales.

instancia paramilitar. Las PAC se establecieron para controlar a la población campesina y se basaron en una represión que solo en éste periodo se estima en más de 10 mil personas asesinadas por el Estado guatemalteco mediante más de 400 masacres, principalmente en los departamentos del noroccidente, de los que más del 80% fueron comunidades campesinas indígenas.

Del total de masacres, el 95% (595 casos) fueron perpetradas entre 1978 y 1984. En este periodo, un 90% de las masacres registradas por la CEH ocurrieron en Quiché (52%), Huehuetenango (14%), Chimaltenango (10%), Alta Verapaz (9%) y Baja Verapaz (4%) y en ellas murió el 97% de todas las víctimas de ejecuciones arbitrarias perpetradas en masacres durante todo el periodo del enfrentamiento armado⁶.

Como segunda fase se promovía la denominada política de "Tierra, Tortilla y Trabajo", que evidentemente se orientaba a acallar las demandas agrarias, alimentarias y laborales. Si bien esta segunda fase se quedó inconclusa con la caída del gobierno genocida de Ríos Montt, se describía la lógica que ya tenía antecedentes de anteriores gobiernos. Más que asumir una "agenda de desarrollo", estas políticas se imponían con el objeto de justificar que existía un abordaje de las problemáticas sociales en el campo, aunque desconectadas de las causas que provocaban la pobreza generalizada. La población campesina debía adecuarse a las mismas como única alternativa frente a la posibilidad de ser considerada subversiva.

La institucionalidad agrícola que se instaló en Guatemala durante el siglo XX se constituyó en una parte fundamental de la política contrainsurgente. Entre 1982 y 1983, durante el gobierno de facto de Efraín Ríos Montt, las estrategias orientadas al medio rural fueron represivas y de control de la población civil, imponiéndose la política de "fusiles y frijoles" que dio lugar a la aparición de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), como instancia paramilitar.

el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), para que asumiera los procesos de colonización de tierra y privatización de tierras baldías⁷. Es fundamental destacar que el INTA se orientó a colonizar regiones inhóspitas y de baja productividad para no afectar la estructura agraria.

La institucionalidad agrícola siguió la lógica de otros países de la región latinoamericana y bajo la asesoría de entidades del sistema de Naciones Unidas (ONU) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo (USAID, por sus siglas en inglés). Su estructura desarrolló un formato aplicado en un ambiente en el que las poblaciones campesinas padecían hambre y explotación laboral. En tal sentido, se logró crear un conjunto de entidades que tuvieron un desempeño que en su momento se consideró exitoso, pero que reafirmaron el poder de los latifundistas. Se crearon entidades como la Extensión Agraria para asesorar a los productores campesinos; se generó un sistema de reservas alimentarias; y se estableció el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) y el

-
6. Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH). "Guatemala: Memoria del Silencio". Tomo III: Las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia, página 257.
 7. El INTA se estableció como la entidad que operativizó la Ley de Transformación Agraria de 1962. Para un análisis más profundo relativo al papel del INTA se recomienda el estudio de Luis Solano: "Contextualización Histórica de la Franja Transversal del Norte". CEDFOG y El Observador, 2012.

Es hasta la firma del Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria (ASESA) el 6 de mayo de 1996, que se reconoce:

“Que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos”.

Se plantea asumir el Desarrollo Rural desde una perspectiva integral, reconociendo que el desigual acceso a la tierra para la población campesina es el factor que provoca los altos índices de desigualdad social, vinculado a sus posibilidades de trabajar y alimentarse.

En este marco se estableció el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) en substitución del INTA con el objeto de impulsar el acceso a tierra mediante el mecanismo de mercado y en menor medida su renta, principalmente a partir del establecimiento de un fondo financiero apoyado por la Cooperación Internacional. Si bien esto se cumplió en sus primeros años, en la actualidad el FONTIERRAS dedica sus recursos especialmente a la renta de tierra, y en mucho menor medida para su compra. En tal sentido, se puede afirmar que esta institución no es funcional con relación a los objetivos para los que fue creada⁸.

Tres décadas después de la firma del ASES, se evidencia que tal reconocimiento político no logró superar su nivel “declarativo”. Los gobiernos que se han sucedido en este periodo han logrado evadirlo, manteniendo como estrategia principal el argumento de la “focalización” de una supuesta priorización de poblaciones vulnerables, que siempre asume lo asistencial como punto de partida, pero que posteriormente no asume las acciones que sean realmente contundentes para cambiar la estructura agraria.

Las políticas, estrategias y agendas que se han impulsado, siempre chocan con una realidad basada en la negativa de la clase empresarial a reconocer a las personas campesinas como “sujetos de derecho” para mantener una situación de dependencia que se consolida permanentemente, lo que se ha traducido en una evasiva para el pago de salarios legales y cumplimiento de las normativas laborales de la población campesina; el acaparamiento de tierra en sus formatos propiedad y renta que deja al campesino sin posibilidades de desarrollar su propia autonomía económica; en el control de la compra de las cosechas de los campesinos que sí poseen tierra; y, más recientemente, en el acaparamiento del agua por parte de empresas agrícolas que rompe las posibilidades de desarrollo de la agricultura de regiones completas. Todas las anteriores situaciones de violación de los derechos de las comunidades campesinas, se desarrollan ante la mirada pasiva del Estado.

Como complemento se trata de imponer una narrativa en la que lo agrícola “necesita” de la clase empresarial para canalizar sus posibilidades de desarrollo y, en tal sentido, se le ubica como el factor determinante para alcanzar el desarrollo rural, permitiéndole

8. Un análisis más amplio sobre el FONTIERRAS se presenta en el ensayo de Ricardo Zepeda Gaitán en la presente colección: “Las políticas agroalimentarias del gobierno de Bernardo Arévalo de León: avances y retos de las políticas agrarias y la conflictividad por la tierra”. Boletín Enfoque, Análisis de situación. Año 17, No. 104, 8 de septiembre de 2025. Recuperado en: <https://elobservadorgt.org/2025/09/08/boletin-enfoque-analisis-de-situacion-no-104-las-politicas-agroalimentarias-del-gobierno-de-bernardo-arevalo-de-leon-avances-y-retos-de-las-politicas-agrarias-y-la-conflictividad-por-la-tierra/>

que tome el control de todas las posibilidades. Ya no se ve el "desarrollo" de forma integral u holística, sino se parte de los volúmenes de producción agrícola, de la cantidad de recursos financieros utilizados y las ganancias económicas. Todo lo anterior como si la distribución de la tierra se diera de forma equitativa entre los campesinos y los empresarios agrícolas.

3.2 Entre las políticas asistencialistas y las remesas, base de las políticas neoliberales

Mientras las familias campesinas se sumen en la pobreza, se promueve la existencia de los "programas sociales" como una respuesta que impone la lógica que la pobreza campesina se circumscribe a lo alimentario, frente a una vulnerabilidad multicausal que no deja de agudizarse. Incluso se trata de "dividir" a la población campesina, en tanto que muchos de estos programas se orientan a población que tiene un mínimo de tierra, lo que ya deja fuera a la gran mayoría. La imposibilidad de contar con una garantía para acceder a un pequeño crédito margina a esta población y profundiza la desigualdad social. Medianos productores, que sí logran este tipo de apoyos logran aprovecharse de los campesinos sin tierra, constituyéndose en "beneficiarios" de mano de obra barata disponible en el campo que generalmente no cubre ni la mitad del salario mínimo.

La familia campesina empobrecida se ubica como el último eslabón de la cadena de explotación del medio rural. El hecho que no tenga cabida dentro del "sistema" impuesto le expulsa del campo, le obliga a escapar donde sea posible, aunque las salidas no constituyen alternativas reales. La nueva "generación" de agendas de desarrollo ya no parten de las necesidades de las poblaciones más vulnerables; ahora vienen desde afuera asumiendo la imposición de los países "patrocinadores" de la cooperación. Se busca responder a las políticas anti migratorias, aunque en el sentido de frenar el flujo de migrantes; en una primera versión se cerraba el paso a las poblaciones más pobres, aunque en la actual versión se incluyen también a los migrantes que tenían un perfil de clase media.

La familia campesina empobrecida se ubica como el último eslabón de la cadena de explotación del medio rural. El hecho que no tenga cabida dentro del "sistema" impuesto le expulsa del campo, le obliga a escapar donde sea posible, aunque las salidas no constituyen alternativas reales.

En tal sentido, chocan dos situaciones complejas que evidencia que no hay alternativas reales para las familias más empobrecidas. En lo nacional, la contundente marcha por acaparar el espacio rural por parte de las empresas agrícolas, sigue hacia la descampesinización. En lo internacional, se cierran las alternativas que habían mantenido cierta estabilidad económica mediante el envío de remesas que habían sostenido el sistema económico. En medio quedan las poblaciones campesinas en extrema pobreza, profundizándose las vulnerabilidades.

Una década atrás, los gobiernos de Guatemala, El Salvador y Honduras, lanzaron el Plan de la Alianza para la Prosperidad, aunque evidentemente patrocinado y financiado por el gobierno estadounidense, como un símil de lo que en el pasado fue la Alianza Latinoamericana de Comercio (ALC) durante la administración de Barack Obama.

De entrada, se asume que se busca...

“...frenar el fenómeno migratorio y la crisis humanitaria que ocasionó el incremento reciente en el flujo de niñas y niños migrantes no acompañados hacia los Estados Unidos en 2014”.

Se asumen cuatro líneas en las que las causales de la pobreza se quedan invisibilizadas y sin ninguna novedad respecto a que es la clase empresarial nuevamente el “medio” por el cual se superará la pobreza:

- i) Dinamizar el sector productivo.
- ii) Desarrollar el capital humano.
- iii) Mejorar la seguridad ciudadana y acceso a la justicia; y,
- iv) Fortalecer las instituciones.

De hecho, se considera ingenuo considerar que cuando las empresas se consolidan de forma natural compartirán sus beneficios, respetarán reglas y no se aprovecharán de sus privilegios. Para esto se asignó una inversión de US\$ 20 mil millones asumiendo de forma ilusoria, posicionarse como una...

“...región emergente en 2020, como uno de los principales destinos turísticos, un polo de atracción de la inversión extranjera y una plataforma logística del hemisferio”.

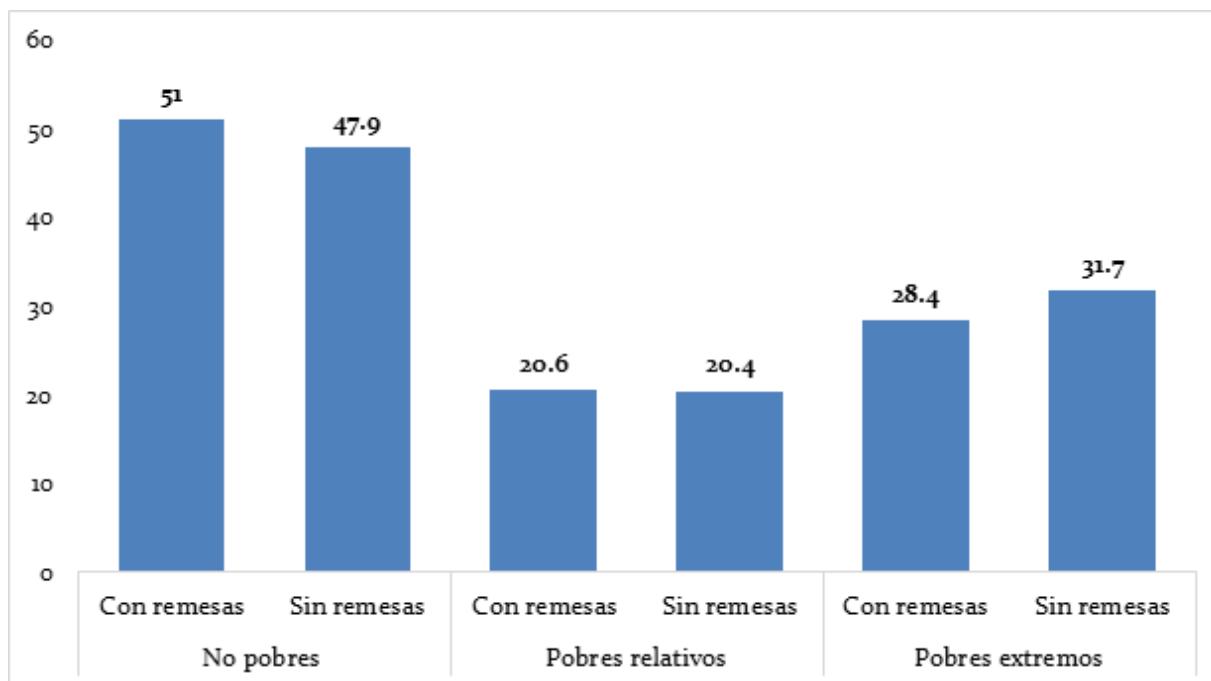
Evidentemente, este plan no cumplió sus objetivos, aunque se invirtieron millones de dólares. En 2016 se le asignaron US\$ 722 millones, aunque se ejecutaron US\$ 492 millones; en 2017 se asignaron US\$ 891 millones y se ejecutaron US\$ 646 millones. La ya consolidada opacidad de estos procesos de política pública, impide que se le dé un seguimiento, además que no se hicieron públicos sus planes de implementación, y llegó a un nivel de inoperancia al punto que algunos alcaldes no se llegaron a enterar que sus municipios habían sido priorizados, y en 2020 el gobierno guatemalteco reconoce su fracaso⁹.

No se logró frenar la migración hacia Estados Unidos por supuesto, incluso, durante la Pandemia del Covid-2019, coyuntura que significó una fuerte caída en la economía nacional que afectó principalmente a la población más pobre del país. Si bien la migración irregular hacia Estados Unidos se originaba principalmente desde sectores urbanos y mestizos, en este periodo la población rural e indígena inicia una escalada que la llevó a superar a la urbana; actualmente se reconoce que las poblaciones rurales se sostienen principalmente de las denominadas remesas familiares. A pesar de las grandes diferencias entre ambos países, Guatemala en 2025 se ubica en el segundo lugar de la región latinoamericana en recibir remesas del extranjero con US\$ 25,857 millones, mientras que México se ubica en el primer lugar con US\$ 61,810 millones. Sin embargo, para Guatemala las remesas constituyen el 21.4% del Producto Interno Bruto (PIB), mientras que para México el 3.3%¹⁰.

-
9. Diario Prensa Libre. “Plan Alianza para la Prosperidad no logró frenar la migración hacia EE. UU.”, 10 de junio de 2020.
 10. Maldonado, René, Cortez-Sánchez, P. y Harris, J. (2025). “Las remesas en América Latina y el Caribe en 2025. Adaptaciones en un contexto de incertidumbre”. Nota técnica No. IDB-TN-3243. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington.

El impacto de las remesas en la economía nacional ya se constituye en un factor determinante. Ante la ausencia de políticas consolidadas para la erradicación de la pobreza, las remesas se constituye en el principal atenuante. En 2023, la mitad de la población considerada “no pobre” recibió remesas, mientras que en el otro extremo la población en situación de pobreza extrema que recibe remesas, fue del 28.4%, y ya supera a la población con pobreza relativa con el 20.6%. Se estima que al menos 283 mil personas en situación de pobreza extrema reciben remesas.

Gráfica 5
Guatemala 2023: efecto de las remesas sobre el nivel de pobreza
(Cifras en porcentajes)



Fuente: elaboración propia con información de Maldonado, René, Cortez-Sánchez y Harris (2025). “Las remesas en América Latina y el Caribe en 2025. Adaptaciones en un contexto de incertidumbre”. Nota técnica del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

3.3 La imposición del modelo de “competitividad” en el campo

El modelo que se ha impulsado generalmente se plantea bajo el modelo de la “competitividad” mediante los encadenamientos rurales, que implica la vinculación entre pequeños y medianos productores con grandes empresas, bajo el supuesto que compiten entre sí para ofrecer mejores precios a los productores. Sin embargo, la experiencia ha sido la opuesta: las grandes empresas agrícolas asumen la lógica de oligopolio e imponen los precios generalmente bajos, y los que finalmente compiten son los productores. Se impone un conjunto de criterios de calidad que generalmente los más pequeños no logran cubrir, y dejando una gran parte de su producción fuera, lo que les obliga a buscar otros mercados a marchas forzadas para no perder su producción.

Este modelo podría ser funcional para un productor que ha llevado un proceso agrícola exitoso, que logra movilizar su producción en tiempos adecuados y que tiene desarrolladas capacidades de almacenamiento en condiciones de higiene, temperatura adecuada y libre de plagas. En tanto que esto generalmente no se logra, se fortalecen las posibilidades de los intermediarios, transportistas, pero a costa del pequeño productor. En la medida que el productor no logra superar estos obstáculos, serán mayores sus pérdidas y limitadas sus ganancias; al contrario, en la medida que el pequeño productor tiene un apoyo para responder a esto, es mayor su posibilidad de éxito: en tal sentido, es fundamental aportar en este sentido desde la asistencia estatal, además de las mismas alianzas entre productores en las que se pueda sumar.

Sin embargo, después de varias décadas que este modelo se ha impuesto, se evidencia que mientras más pequeñas son las capacidades, menores serán las ganancias económicas. Si bien el Estado se supone que ha reflexionado estas situaciones, en general las opciones que genera han sido muy limitadas. En tal sentido, cabe la crítica hacia el real compromiso político de los diversos gobiernos para que la institucionalidad creada para acompañar estos procesos, sea funcional. Sin embargo, no existen los canales para vigilar que estos mecanismos funcionen y se realicen cambios tangibles para un mejoramiento de los procesos o realización de cambios, pero no se ha generado un proceso de autocritica o evaluación formal.

Las acciones para la atracción de la "inversión extranjera" se argumenta que tiene como fin la promoción del empleo, para lo cual se plantea el otorgamiento de fuertes incentivos fiscales, además de la explotación casi gratuita de recursos naturales.

La promoción de la inversión en el campo se divulga como una salida a la crisis económica que vive la mayoría de su población, dentro de una lógica en la que todos los actores respetarán los procesos de intercambio de forma justa. Se supone que, además de beneficiar a los poderes económicos regionales, los que ya se ha evidenciado que funcionan bajo formatos productivos pasivos y parasitarios de las familias campesinas, también se beneficiarán comerciantes locales.

Las acciones para la atracción de la "inversión extranjera" se argumenta que tiene como fin la promoción del empleo, para lo cual se plantea el otorgamiento de fuertes incentivos fiscales, además de la explotación casi gratuita de recursos naturales. Como resultado, se han logrado introducir importantes grupos empresariales que ya se confrontan con cientos de comunidades campesinas, principalmente por razones laborales, además del acaparamiento de recursos naturales y situaciones de contaminación ambiental.

Se promueve que el poder de las empresas es de beneficio social para las comunidades, en tanto que se divultan apoyos a grupos deportivos, pintura de escuelas o donaciones de útiles a los estudiantes, pero no se observan reales cambios que ya están dentro del marco de responsabilidades estatales, especialmente en el ámbito social: educación, salud, apoyo a la agricultura y protección del medio ambiente. De esta forma, se promueve la llegada del actor privado que, mediante fundaciones, supone asumir funciones que corresponden al Estado.

Se promueve que el poder de las empresas es de beneficio social para las comunidades, en tanto que se divultan apoyos a grupos deportivos, pintura de escuelas o donaciones de útiles a los estudiantes, pero no se observan reales cambios que ya están dentro del marco de responsabilidades estatales, especialmente en el ámbito social: educación, salud, apoyo a la agricultura y protección del medio ambiente.

A pesar que las comunidades campesinas y grupos de trabajadores buscan el apoyo estatal para hacer valer sus derechos sociales, ambientales y laborales, se observa la indiferencia estatal, incluso, oposición a las mismas. En muchos casos se da por sentado que estas expresiones son obstáculos al desempeño productivo de las empresas, y se llega al extremo de criminalizar las posibles oposiciones. Son ya miles de personas y comunidades las que han sido acusadas de afectar los bienes e intereses de las empresas, muchas de ellas, incluso, encarceladas de forma eficiente por el sistema de justicia. Se suman, además, cientos de personas que han sido atacadas, incluso, llegando a su fallecimiento, aunque en estos casos las denuncias no muestran avances significativos.

Pese a sufrirse más de dos décadas de políticas de "modernización" en el campo, se mantiene en crecimiento la pobreza rural y sus vinculaciones de siempre: analfabetismo, desnutrición infantil, disminución de la producción agrícola de consumo nacional, estancamiento de los salarios de la población campesina, contaminación y acaparamiento de las fuentes de agua, pérdida de la biodiversidad, encarecimiento de la tierra y el incremento de la conflictividad. Miles de familias campesinas se ven expulsadas del espacio donde nacieron y crecieron, hacia entornos desconocidos y en los que no tienen las capacidades para sobrevivir. Se deja libre el campo para motivar la expansión de grandes empresas.

4. Hacia la construcción de una agenda de Desarrollo Rural Integral (DRI)

Desde su fundación como república, Guatemala desarrolló una estructura política y económica que mantuvo los privilegios de las élites criollas y que se basaba en la explotación de la población campesina, principalmente indígena. Es hasta la Revolución de Octubre 1944 que la población campesina logra ser reconocida como sujeta de derechos, ya que este periodo tuvo como principal hito el proceso de Reforma Agraria que, a la vez, fue también uno de los detonantes de su caída, lo que llevó a que las comunidades campesinas se vieran también como una amenaza para el sistema, y que en el marco del Conflicto Armado Interno fueran sujetas de una fuerte represión.

En el contexto de las negociaciones de los Acuerdos de Paz, las organizaciones sociales, en especial las de origen campesino, promovieron un conjunto de demandas que tomaban como principal referencia la Reforma Agraria. Pero, además, lograron incluir aspectos del desarrollo humano para la población campesina. Estos planteamientos dieron lugar a la construcción colectiva de un enfoque de Desarrollo Rural de carácter integral, que se caracteriza por lograr un importante grado de legitimidad social y respaldo político.

Desde la perspectiva de la oligarquía guatemalteca, estos planteamientos fueron asumidos como una amenaza a sus intereses, por lo que se dedicaron a tratar de deslegitimar estos procesos. Sin embargo, con la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se generó una ruta que estableció una estructura inédita para el mundo campesino e indígena, en especial, mediante el ASESA, y el Acuerdo de Identidad de los Pueblos Indígenas (AIDPI).

El ASESA definió compromisos políticos relativos al mundo rural que, a pesar de los obstáculos que se le han impuesto, aún podrían promover el desarrollo social y económico de las regiones rurales. Se parte de una profunda reflexión que delimita el enfoque que debería tener un abordaje de las políticas para el campo.

“...una paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico orientado al bien común que responda a las necesidades de toda la población, (...) Que ello es necesario para superar las situaciones de pobreza, extrema pobreza, discriminación y marginación social y política que han obstaculizado y distorsionado el desarrollo social, económico, cultural y político del país, y han constituido fuente de conflicto e inestabilidad, (...) Que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos”.

Sin embargo, el carácter de la “priorización” de las políticas para la población campesina bajo componentes estrictamente económicos sin un complemento que garantice la sostenibilidad, se orientó hacia el establecimiento de programas de las transferencias económicas, y la entrega de alimentos o fertilizantes. El carácter de estratégico perdió su naturaleza, mientras las problemáticas derivadas del empobrecimiento se profundizaron. La pérdida del territorio campesino llevó la contracción de las posibilidades productivas y, consecuentemente, se debilitó la capacidad de alimentarse adecuadamente.

Las “nuevas condiciones” de la vulnerabilidad de los sistemas alimentarios campesinos implican la necesidad de revisar los formatos de abordaje. Más allá de identificar avances programáticos o presupuestarios de las debilitadas instituciones en regiones focalizadas, se debe partir de reconocer políticamente que los actuales formatos no cumplieron con las expectativas, a pesar de ensayarse en diferentes territorios y con poblaciones variadas. La actual lógica con que se aborda la Agricultura Familiar Campesina no establece el factor de sostenibilidad, no vincula la superación de etapas y la acumulación de capacidades para evitar que se generen dependencias que posteriormente establezcan condiciones inalcanzables para los pequeños agricultores.

Frente a las graves condiciones en que sobreviven las comunidades campesinas, las organizaciones campesinas y organizaciones sociales que promueven los Derechos Humanos han construido una propuesta política basada en los principios y alcances de la ASESA. Sumado a la reivindicación histórica por la tierra, se plantea que el Estado responda a las necesidades de su población rural, lo que se ha denominado una agenda de

Desarrollo Rural, aunque con el énfasis de que debe ser Integral. El ASESA ya implicaba un acuerdo político que el Estado guatemalteco debía responder, por lo que su operativización daba lugar a realizar planteamientos.

A pesar de los compromisos del Estado de Guatemala en los Acuerdos de Paz, se observa una tendencia a promover la Inversión Extranjera Directa (IED) en el campo, promoviendo la neutralización de las posibles resistencias sociales por el respeto de sus derechos. Se plantea una lógica que supone que, para atraer la inversión extranjera, se necesita "certeza jurídica" y se promueve su llegada mediante la exoneración del pago de algunos impuestos, a la vez que, paradójicamente se violentan principios básicos que también se encuentran dentro del marco jurídico como las Consultas Comunitarias. Evidentemente, tal certeza jurídica no es más que un discurso que trata de encasillar que las demandas sociales están fuera del contexto, incluso, exponiéndolas como ilegales, aunque, de hecho, se encuentran dentro del marco legal.

Mediante el Acuerdo Gubernativo 196-2009, el gobierno de Álvaro Colom Caballeros (enero 2008 – enero 2012) y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), aprobó la denominada Política Nacional del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), la cual fue consensuada con la Alianza por el Desarrollo Rural Integral (ADRI).

En ésta, se establece como sujeto priorizado a:

“...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 Política 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”.

La PNDRI establece 10 políticas sectoriales y líneas estratégicas:

- a) Política agraria
- b) Política agrícola, pecuaria, forestal e hidrobiológica
- c) Política económica
- d) Política social
- e) Política laboral
- f) Política de participación social y desarrollo político
- g) Política de reducción de la vulnerabilidad y gestión de riesgo
- h) Política de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional
- i) Política cultural
- j) Política socio ambiental

Si bien la PNDRI se encuentra vigente, su operativización quedaba pendiente a partir de construir una ley que le diera respaldo y definiera una institucionalidad más operativa, para lo cual las organizaciones sociales y campesinas se orientaron a su siguiente paso: la creación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral (SINADRI) que impulsó la iniciativa de ley que posteriormente se le asignó el número 4084. El 11 de agosto de 2009 se presentó al pleno del Congreso de la República dicha iniciativa para la creación de dicho sistema.

Su construcción logró superar complejos escenarios políticos y obstáculos promovidos por la conservadora Cámara del Agro (CAMAGRO), y finalmente logró avanzar derivado de la movilización de importantes sectores sociales que se vieron reflejadas en la misma. Finalmente, la propuesta no fue aprobada y es "engavetada". Una década y media después de este esfuerzo, se considera que hasta el momento no se ha logrado contar con el respaldo suficiente dentro del Congreso de la República para ser aprobada, por lo que algunas expresiones manifiestan que es preferible que se encuentre en esta fase, antes de ser descartada totalmente. Otras opiniones plantean que la 4084 sufrió tantas alteraciones por parte de los diputados y diputadas que finalmente, en sí misma es inoperable para alcanzar realmente los objetivos iniciales.

A partir de esta situación se considera que la única herramienta tangible para tratar de desarrollar acciones integrales para el desarrollo rural lo constituye la PNDRI. Aunque, si bien todas las instituciones que la integran tienen una agenda política que debería llegar al campo, es importante revisar que sí lo hacen, pero de forma errática, de forma débil, supuestamente focalizada y, como ya se mencionó, descartando que la priorización del campesino más vulnerable no significa que deberá esperar que el derrame económico de los proyectos privados en el campo lo alcance. Si bien es evidente la prosperidad de los proyectos empresariales, la desigualdad se mantiene vigente y en muchos espacios geográficos se profundiza la desigualdad social.

Si bien lo agrícola es fundamental para la sostenibilidad de la vida campesina, su abordaje para incluir a las familias campesinas es marginal y se ubicó dentro de un programa dentro del MAGA que, además de su insignificancia comparativa frente a otros programas, su desempeño ha sido deficiente.

integralidad y coherencia, en especial, para la sostenibilidad de la vida campesina de forma digna y superando las amplias brechas de desigualdad social entre la población urbana y rural.

Si bien lo agrícola es fundamental para la sostenibilidad de la vida campesina, su abordaje para incluir a las familias campesinas es marginal y se ubicó dentro de un programa dentro del MAGA que, además de su insignificancia comparativa frente a otros programas, su desempeño ha sido deficiente.

El establecimiento del SINADRI no implicaba más que hacer funcional una estructura institucional que ya existe, aunque se desempeña con diversos alcances predominantemente de forma deficiente e, incluso, negativo a los intereses campesinos. Se impone la lógica que para la población campesina el desarrollo está vinculado a la agricultura, su expansión y aspectos de productividad, llevando a que se prioricen aspectos como el volumen de producción, comercialización y el Producto Interno Bruto (PBI) agrícola. Ya no se retoman aspectos que le daban

I. Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y Política Agraria¹¹

El proceso de formulación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) duró casi ocho años, durante los gobiernos de Alfonso Portillo Cabrera (enero 2000 – enero 2024) y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG); Óscar Berger Perdomo (enero 2024 – enero 2008) y la Gran Alianza Nacional (GANA), y el de Álvaro Colom Caballeros (enero 2008 – enero 2012) y la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), pero las posiciones eran muy contrapuestas.

El principal consenso entre las organizaciones sociales es que debía existir un sistema, pero, por lo prolongado del proceso, muchos actores se fueron retirando. Se quedaron los sectores más consecuentes con las causas campesinas, pero sus posicionamientos finales fueron muy atacados por los sectores empresariales porque tenía postulados muy fuertes que, en definitiva, no serían aceptados por los mismos.

Tiene que asumirse desde una visión multisectorial y territorial, se debe aspirar a que todos los sectores se articulen. Lo más importante es que se define como sujeto de la política al sector más empobrecido del país, al que se le denominó “Sujeto Priorizado”.

La Política Agraria es una de las políticas sectoriales que integran la PNDRI, particularmente, en su vinculación con la Política Agropecuaria, por lo que es necesario reconocer que es fundamental para el Desarrollo Rural, aunque dicha política es insuficiente. Por eso decimos que: “*la tierra no es el camino, pero no hay camino sin tierra*”, no se pueden “desagrarizar” las discusiones relativas al Desarrollo Rural Integral (DRI).

En la actualidad, el Acuerdo Agrario plantea partir de los altos niveles de conflictividad agraria, asumiendo como reto recuperar la institucionalidad agraria. Este paso es fundamental y se ha venido postergando, ya que el trabajo de la Secretaría de Asuntos

Agrarios (SAA), era el punto central para asumir la conflictividad con elementos tangibles que lograban dar el equilibrio para demostrar de forma documental, que las comunidades tenían razón en sus demandas. El cierre de la SAA durante el gobierno de Alejandro Giammattei Falla es el peor retroceso para las comunidades campesinas. Actualmente, los jueces están ejecutando desalojos, sin todos los criterios necesarios para que no sean violatorios de los derechos campesinos.

Respecto al acceso a la tierra, desde hace dos gobiernos existe una correlación de fuerzas que hace más difícil abordar el tema. La mejor oportunidad en la actual coyuntura es la “**nueva agenda estratégica**” del FONTIERRAS para los próximos 10 años; que debe ser la expresión de una Política Agraria. El FONTIERRAS tiene la competencia legal de formular e implementar la política gubernamental de Acceso a Tierra.

Se logró que representantes legítimos fueran electos para el Consejo Directivo del FONTIERRAS; sin embargo, los nuevos representantes campesinos e indígenas en dicho Consejo no tuvieron la capacidad de mantenerse unidos y el gobierno no asumió el liderazgo que le corresponde para cumplir el Acuerdo Agrario. Se centraron en un tema que es importante, pero que no es el fundamental en esta etapa: la corrupción; por muy importante que esto sea, pero se desvió la atención del tema fundamental que era la reformulación de la Política de Acceso a la Tierra.

Si bien las actuales autoridades del MAGA no son “campesinistas”, pero se puede hablar con ellos y se perciben varias posibilidades. En este momento, es prioritario abordar temas como el crédito subsidiado y el arrendamiento, que debe estar amarrado a la opción de compra y que garantice acceso a los alimentos.

11. Síntesis de la entrevista con Adrián Zapata, asesor gubernamental en temas de Desarrollo Rural.

Hay un tema fundamental que debe ser abordado: el Programa de Regularización de las Tierras a campesinos que daba derechos de posesión. Es muy importante estudiar los expedientes promovidos por campesinos que tenían derechos de posesión y los vendieron a terratenientes y otros.

“En mi opinión personal esas tierras tienen que ser recuperadas para el Estado de Guatemala, porque éste mantiene el derecho de propiedad sobre las mismas”.

“Respecto de la Economía Familiar Campesina, hay un compromiso para

que sea abordado como una política económica, no limitarse a la auto subsistencia. El PAFFEC debería ser el programa central del MAGA. Se deben superar las acciones de reparto de alimentos que debería asumir el Ministerio de Desarrollo Social. Se debe promover, además de la producción agrícola, la comercialización. Es cuestionable su actual desempeño, pero no por eso debe desaparecer. Con tres extensionistas por municipio es muy limitado su alcance, se debe promover que sean más. Es importante que se recuperen estas capacidades.”

4.1 Las agendas globales

La situación social para la población rural se ha deteriorado en un escenario en el cual se evidencian los impactos de más de una década de retrocesos de las políticas agrarias, agrícolas y medioambientales, así como el avance de los proyectos extractivos privados para la explotación de los recursos naturales. El incremento de la pobreza rural contrasta con el incremento considerable de la conflictividad debido a la disputa por el control del territorio para la explotación de los recursos naturales. En este marco se han venido impulsando diferentes procesos que suponen abordar las urgentes necesidades del mundo rural, en el marco de estrategias que pretenden incluir a las poblaciones rurales en una agenda de desarrollo de carácter nacional.

Los enfoques de desarrollo rural que han prevalecido en Guatemala se han caracterizado por plantear estrategias insostenibles, en tanto que priorizan los aspectos más visibles de las problemáticas rurales y postergan la identificación de las causas estructurales que afectan los sistemas alimentarios. Consecuentemente, no se logran cambios sostenibles que lleven a la superación de las causas que generan el hambre y la pobreza. Prevalece la lógica neoliberal que prioriza el crecimiento económico y las acciones de corto plazo en zonas núcleo que provocarían derrames económicos “dinamizando” las economías locales; formato que no ha logrado generar ejemplos de cambios positivos, incluso, en el mediano plazo. Estas estrategias se desarrollan en consonancia con las agendas empresariales de las grandes corporaciones agrícolas.

Bajo el patrocinio de la comunidad internacional se han promovido enfoques más coherentes basados en el desarrollo humano de las personas, especialmente a partir de la agenda internacional de Desarrollo del Milenio y, más recientemente, con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Un factor positivo es que ha dado lugar a la discusión multidisciplinaria sobre las limitaciones del desarrollo y la conexión con el enfoque de

* Entrevista con Adrián Zapata.

derechos. Se han introducido elementos que comprometen a seguir una lógica de diálogo con las comunidades, de forma incluyente respecto de los derechos de los Pueblos Indígenas y de las mujeres. Sin embargo, posteriormente se observan que no se logra superar esta etapa de declaraciones, y de asumir compromisos políticos que posteriormente no logran convertirse en políticas reales.

Guatemala participa en la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030 (ECADERT)¹², compuesta por ocho países que conforman el Sistema de Integración Centroamericana (SICA). El ECADERT asume como reto el fortalecimiento de los Estados para superar los obstáculos estructurales del desarrollo incluyente, principalmente del área rural¹³.

Si bien se plantea que cada país desarrollará procesos de discusión sobre desarrollo, en Guatemala ese proceso aún no se ha generado de forma democrática. Es necesario generar un debate sobre las expectativas sobre Desarrollo Rural entre las partes interesadas, principalmente desde la población campesina organizada. El ECADERT asume que, para Guatemala, la PNDRI es su orientación fundamental, aunque, como ya se indicó, la PNDRI no plantea una ruta estratégica real, y más bien se constituye en un marco general de las políticas sociales bajo el supuesto que es aplicable para el medio rural, sin ahondar en acciones concretas para superar los obstáculos para que estas políticas realmente funcionen para la población rural.

Se evidencia que no se asume que las “agendas de desarrollo” implementadas deben ser asumidas como tal, y deben tener una lógica de cambio que lleve a desarrollar acciones que orienten cambios, reconociendo que el formato actual es insostenible e, incluso, contradictorio para lo que se supone abordar. Una agenda de desarrollo debe ser incluyente, retomar a todos los sectores, incluso, los no organizados, para abordar soluciones en base a compromisos políticos. Se supone que la discusión del Pan de Desarrollo Nacional “K’atún 2032” implicó la participación de más de 10 mil personas mediante 330 eventos de consulta, pero, en general, se observa que se circunscribió al sistema de Consejos de Desarrollo que, a nivel municipal, está centralizado por los alcaldes.

Múltiples actores sociales se desarrollan en el mundo campesino, por lo que es necesario reconocer la diversidad social como parte integrante de estos espacios sociales. Las mujeres campesinas y la juventud, además de los ancianos, tienen intereses y necesidades diferentes, por lo que todo enfoque debe incluir sus necesidades, asumidos como derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Las expresiones ciudadanas que se han configurado alrededor de la defensa de los territorios campesinos, han generado fuertes movilizaciones sociales y consultas comunitarias que han logrado trasladar el sentir de las comunidades que generalmente son excluidas por el Estado.

Los abordajes que el Estado de Guatemala asuma respecto del Desarrollo Rural debe reconocer que el factor de desigualdad implica mucho más que lo relativo al ingreso;

-
12. El SICA se fundó en 1951 por los estados de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá. Belice se incorpora en 2000 y República Dominicana en 2013.
 13. Consejo Agropecuario Centroamericano (2010). “Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial 2010-2030”. Costa Rica.

Si bien se plantea que cada país desarrollará procesos de discusión sobre desarrollo, en Guatemala ese proceso aún no se ha generado de forma democrática. Es necesario generar un debate sobre las expectativas sobre Desarrollo Rural entre las partes interesadas, principalmente desde la población campesina organizada. El ECADERT asume que, para Guatemala, la PNDRI es su orientación fundamental, aunque, como ya se indicó, la PNDRI no plantea una ruta estratégica real, y más bien se constituye en un marco general de las políticas sociales bajo el supuesto que es aplicable para el medio rural, sin ahondar en acciones concretas para superar los obstáculos para que estas políticas realmente funcionen para la población rural.

Se evidencia que no se asume que las "agendas de desarrollo" implementadas deben ser asumidas como tal, y deben tener una lógica de cambio que lleve a desarrollar acciones que orienten cambios, reconociendo que el formato actual es insostenible e, incluso, contradictorio para lo que se supone abordar. Una agenda de desarrollo debe ser incluyente, retomar a todos los sectores, incluso, los no organizados, para abordar soluciones en base a compromisos políticos. Se supone que la discusión del Pan de Desarrollo Nacional "K'atún 2032" implicó la participación de más de 10 mil personas mediante 330 eventos de consulta, pero, en general, se observa que se circunscribió al sistema de Consejos de Desarrollo que, a nivel municipal, está centralizado por los alcaldes.

Si bien se plantea que cada país desarrollará procesos de discusión sobre desarrollo, en Guatemala ese proceso aún no se ha generado de forma democrática. Es necesario generar un debate sobre las expectativas sobre Desarrollo Rural entre las partes interesadas, principalmente desde la población campesina organizada.

sociales y consultas comunitarias que han logrado trasladar el sentir de las comunidades que generalmente son excluidas por el Estado.

Los abordajes que el Estado de Guatemala asuma respecto del Desarrollo Rural debe reconocer que el factor de desigualdad implica mucho más que lo relativo al ingreso; implica muchos rezagos que mantienen a la población en extrema pobreza, en especial, rezagos educativos derivados del abandono de la escuela para poder trabajar, así como de una salud deficiente como producto de una mala alimentación. Estas condiciones constituyen el punto de partida para un abordaje integral.

Por parte de las organizaciones sociales, fundamentalmente campesinas e indígenas que desarrollaron la Iniciativa de Ley 4084, se abordó desde este punto y no solamente lo agrícola. Es necesario que se respete y mantenga el enfoque holístico que se ha logrado consolidar, mientras que las agendas internacionales, especialmente de carácter regional, deben respetar esta visión e, incluso, apoyar su desarrollo.

Múltiples actores sociales se desarrollan en el mundo campesino, por lo que es necesario reconocer la diversidad social como parte integrante de estos espacios sociales. Las mujeres campesinas y la juventud, además de los ancianos, tienen intereses y necesidades diferentes, por lo que todo enfoque debe incluir sus necesidades, asumidos como derechos, tanto civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. Las expresiones ciudadanas que se han configurado alrededor de la defensa de los territorios campesinos, han generado fuertes movilizaciones

5. Las agendas del MAGA en el marco de la PNDRI

Si bien la PNDRI establece un conjunto de compromisos políticos a varios ministerios, prevalece la lógica que todo lo que realicen estas entidades en el campo ya es parte del Desarrollo Rural, lo que ha dado lugar a que se justifique un supuesto avance de la PNDRI, incluso, cuando sean inversiones que vulneren los derechos de las comunidades campesinas e indígenas. En este sentido, se asume que las acciones que más se orientan a la superación de las problemáticas de producción agrícola son las que se encuentran en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Dentro de estas está el Programa de Agricultura Familiar para el fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), que en sus inicios se anunciaba como el programa insignia.

El PAFFEC se considera el programa fundamental del MAGA para responder a las necesidades de las familias campesinas en situación de extrema pobreza. Se instaló durante el gobierno de Otto Pérez Molina (enero 2012 – septiembre 2015) y el Partido Patriota (PP) con el apoyo técnico de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para operativizar las respuestas del MAGA ante sus compromisos dentro de la PNDRI, aunque, de entrada, ya se explica el enfoque que se busca desarrollar:

Se pretende con este Programa aportar a la producción de alimentos y a la dinamización de las economías locales, “halando” a los productores de infra y subsistencia a ser excedentarios y, a partir del logro de este propósito, que esas poblaciones, que son mayoritarias en los territorios rurales, alcancen abandonar de manera definitiva la situación de pobreza, pobreza extrema y exclusión en que se encuentran. PAFFEC 2012-2015.

El PAFFEC se considera el programa fundamental del MAGA para responder a las necesidades de las familias campesinas en situación de extrema pobreza.

Ante la irrelevancia que este programa asume frente a las problemáticas estructurales de las comunidades campesinas, muchas organizaciones sociales no le han prestado atención a su desempeño, en tanto que se percibe que sus acciones pueden ser, incluso, contradictorias a los intereses de las comunidades

rurales. Respecto del PAFFEC, incluso, llegó a anunciarse su cierre durante el gobierno de Alejandro Giammattei Falla (enero 2020 – enero 2024) y Vamos, pero no fue así; sin embargo, una década después de instalado se observa que no tuvo los resultados esperados, y hay que decir que desde sus inicios se le asignó un presupuesto sumamente bajo para las dimensiones de los objetivos que asumía.

El PAFFEC se compone de cinco subprogramas que son:

1. El Subprograma de Promotores y Agricultores de Infra y Subsistencia y Familias con Niños Menores de dos años de edad, mejoran sus sistemas productivos en apoyo a la economía familiar.
2. El Subprograma de Capacitación y Asesoría Técnica a Promotores Voluntarios y Agricultores.

3. El Subprograma Familias con Niños Menores de Dos años Con Capacitación y Asistencia Técnica; entrega de insumos a agricultores.
4. El Subprograma Apoyo a Grupos de Mujeres para el Establecimiento de Actividades Productivas.
5. El Subprograma Apoyo al Desarrollo de la Agricultura Alternativa.

Tabla 1
Guatemala: Matriz de planificación y ejes del PAFFEC 2016-2020
Lógica de planificación centrada en el sujeto priorizado

EJE ESTRATÉGICO 1	EJE ESTRATÉGICO 2	EJE ESTRATÉGICO 2
Incremento sostenible de producción familiar campesina para la SAN	Acceso a mercados y cadenas de valor	Fortalecimiento institucional
Familia campesina infra subsistencia	Familia campesina excedentaria	Fortalecimiento interno: todas las instancias del MAGA participan en Agricultura Familiar, se integra y canaliza a través del SNER
Consolidación del sistema productivo/parar crisis	Dinamización de actividades y acceso a mercados / consolidación de activos	Comisión Técnica funcionando / SNER con presencia en todo el territorio nacional
Familia campesina subsistencia	Familia campesina excedentaria	Articulación territorial
Sistema productivo fortalecido/ recuperación de activos / diversificación	Incorporación a cadenas productivas / alianzas / mercado internacional	MAGA-municipios. Planificación agropecuaria y territorial diferentes niveles

En sus inicios, el PAFFEC se planteaba como sus actividades principales, las siguientes:

- a) Capacitar en nutrición, hábitos y hogar saludable, incluyendo agua segura.
- b) Manejar patrimonio aviar.
- c) Establecer huertos familiares con amaranto, chipilín, macuy y otras hortalizas
- d) Establecer prácticas y estructuras de conservación de suelos con GB.
- e) Implementar buenas prácticas de post cosecha y procesamiento artesanal de alimentos.
- f) Disponer de árboles frutales a través de viveros locales

- f) Disponer de árboles frutales a través de viveros locales
- g) Implementar buenas prácticas e infraestructura de cosecha de agua y riego.
- h) Desarrollar capacidades de encadenamientos y acceso a servicios de apoyo a la producción, crédito y mercadeo

La calamitosa acción estatal en favor de la Economía Familiar Campesina

Para 2025, al MAGA se le asignó un presupuesto total de Q. 2,962 millones, de los que se le recortaron Q. 393 millones, lo que dejó un presupuesto de Q. 2,199.1 millones, aunque al mes de septiembre solamente había ejecutado Q. 916,160,296.95, es decir, un 41.7%. De ese monto total del presupuesto del MAGA, al PAFFEC solamente se le asignaron Q. 175,122,321.00, lo que significa el 5.9% del mismo. Aún así, este programa tiene un gasto significativamente más elevado para el pago de salarios que para las acciones que realiza.

Si bien inicialmente se asignó al PAFFEC Q. 144.0 millones para la compra de alimentos, semillas y otro tipo de insumos, el recorte de Q. 127 millones significó que solamente quedaron Q. 17 millones para la realización de acciones. Es decir, que por cada quetzal que se invierte en las comunidades, se invierten Q. 7.5 quetzales en salarios. Esta relación significa un fracaso como programa que debería ser revisado cuanto antes. Si esta situación no fuera suficiente para evidenciar una situación calamitosa como programa, se debe remarcar que, al concluirse el tercer trimestre del año de 2025, de los Q. 17 millones vigentes para reducir la pobreza en el país, solamente ha ejecutado Q. 1.1 millones.

Cuadro 1
MAGA: Ejecución presupuestaria del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC),
al 30 de septiembre de 2025
(Cifras en quetzales)

Descripción	Asignado	Modificado	Vigente	Devengado	%
Salarios, jornales, prestaciones de personal	130,814,536	0.00	130,814,536	74,553,604	56.7
Gastos de oficina, mantenimiento y reparaciones	231,432	897,088	1,128,520	260,955	23.1
Alimentos, semillas e insumos para entrega	144,502,092	-127,057,247	17,444,845	1,082,363	6.2
Muebles y equipos	28,722,400	-2,987,980	25,734,420	799,310	3.1
	304,270,460	-129148139	175,122,321	76,696,232	43.8

Fuente: elaboración propia con información del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), 1 de octubre de 2025.

6. Los aspectos del Desarrollo Rural presentes en el Plan K'atún 2032

En 2014, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), en coordinación con el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), presentaron el denominado **“Plan Nacional de Desarrollo K'atún: Nuestra Guatemala 2032”**.

Es un documento muy extenso que implicó la participación de más de 13 mil personas de todo el país mediante diálogos, talleres, reuniones y foros en los niveles municipal, departamental y nacional, en 381 eventos. Se plantea que constituye la respuesta a la necesidad de contar con un instrumento de planificación ordenado, y que:

“...direcciona la formulación de las políticas públicas, la priorización del gasto y la orientación geográfica y sectorial de la inversión pública y privada. Complementariamente, es el mecanismo desde el cual deberán realizarse las funciones de auditoría social, así como la apertura de espacios de participación ciudadana en los procesos de planificación, ejecución y control integral de la gestión gubernamental en todo nivel.”



Se expone que participaron numerosas personas de diferentes orígenes y en diversos niveles territoriales. Sin embargo, se observa que, en cuanto a la problemática del Desarrollo Rural, se basó en los contenidos de la PNDRI que, como ya se expuso, es la resultante de un proceso de diálogo que generó una propuesta de política pública holística, pero que no ha logrado instituirse y que, por el contrario, se ha venido cambiando para adaptarla al prevaleciente enfoque empresarial.

Es fundamental identificar estos rasgos, además de observar que en la vinculación “urbano-rural” que se realiza, ya se incorpora el concepto de las “ciudades intermedias”¹⁴ como el aspecto novedoso que se supone es parte del desarrollo rural. Evidentemente, incorporar el aspecto de las ciudades intermedias no es otra cosa que plantear procesos productivos focalizados y, por lo mismo, urbanización bajo la lógica del actual modelo de acumulación capitalista.

También hay que reconocer que, si bien los procesos de desarrollo deben asumir estas dualidades y plantear formatos de complementariedad, en este caso el planteamiento de las ciudades intermedias no garantiza que en las mismas se cumplan con los derechos de su ciudadanía. Es un aspecto claro que la pobreza urbana constituye una resultante de la pobreza rural desbordada, y que el desarrollo de las ciudades se ve determinado por los alcances de sus actividades económicas-productivas.

14. El K'atún 2032 define las ciudades intermedias como:

“...centros o núcleos con cierto grado de especialización de servicios y con áreas o zonas de influencia más reducidas con respecto a las del área metropolitana. Son nodos que están vinculados mediante redes de infraestructura, con facilidad para conectar a otros puntos a nivel local, regional e, incluso, nacional.”

De esta forma, el desarrollo de las ciudades intermedias se ubica como una respuesta poco desarrollada para el tránsito hacia la urbanidad de las poblaciones rurales. Evidentemente, mientras el desarrollo rural no se asuma como tal y se mantengan insatisfechas las necesidades de las comunidades rurales, el proceso de descampesinación se mantiene vigente y avanza.

En el ámbito económico, el K'atún 2032 plantea:

“En términos económicos, en los próximos veinte años el país estará trabajando en el desarrollo económico y la competitividad por medio de alianzas público-privadas que le permitirán asegurar tasas de crecimiento económico superiores al 5.4%, de manera sostenida. De esta forma se buscará lograr la transición hacia una economía de ingreso medio alto”.

Evidentemente, se da por sentado que el desarrollo económico tiene como única viabilidad el modelo de las alianzas público-privadas (APP); además, que este tipo de actividades garantizan elevadas tasas de crecimiento económico y que esto garantiza que la economía alcance un nivel de ingreso medio alto. Plantear estos tres factores en un mismo postulado conlleva un riesgo económico para el Estado guatemalteco; no se valoran otras posibilidades de desarrollo económico que se encuentren fuera de esta lógica; se orienta dependencia a un solo modelo que, cuando uno de sus elementos fracasa, provoca que se rompa la lógica de cambio; y, lo más importante, para alcanzar el objetivo que se usa de argumento principal: no se define ningún factor que garantice la redistribución de la riqueza que se supone se generará con estos proyectos.

En la historia reciente de Guatemala, las APP han significado un desgaste económico para el Estado guatemalteco, en tanto que, al fracasar las mismas, se demanda judicialmente al mismo por no “garantizar” que se generen las condiciones para que todo sea exitoso. Evidentemente, ninguno de estos “tratos” ha significado un cambio positivo para el país.

Si bien se supone que desde 2018 se superó la “mitad” del periodo que se establece para alcanzar las metas que se traza, y que prácticamente todos los gobiernos que se han sucedido desde su establecimiento se han adherido al mismo, se observa que las graves brechas de desigualdad se han ampliado, afectando en especial a la población campesina.

Si bien se supone que desde 2018 se superó la “mitad” del periodo que se establece para alcanzar las metas que se traza, y que prácticamente todos los gobiernos que se han sucedido desde su establecimiento se han adherido al mismo, se observa que las graves brechas de desigualdad se han ampliado, afectando en especial a la población campesina.

Se supone que el K'atún 2032 asume una lógica holística que complementa acciones de complementariedad entre lo urbano y lo rural. Tal criterio de priorización se observa

en tanto que el Eje 1 del K'atún 2032 denominado "Guatemala urbana y rural", plantea dos elementos:

1. Desarrollo Rural Integral (DRI); y,
2. Desarrollo Urbano Sostenible (DUS).

En la prioridad DRI, se establecen tres metas que evidencian la lógica de un enfoque de competitividad:

Meta 1: En 2032, la población rural goza de los beneficios del desarrollo humano sostenible

Si bien se definen algunos elementos de la desigualdad social que sufre la población campesina, sin embargo, no se explica la naturaleza de los elementos que la provocan. Dentro de los 16 "lineamientos" que podrían vincularse a la superación de las desigualdades, no se identifican aquellos elementos que logren recortar las grandes brechas de la misma. Cobra especial importancia las vinculadas a garantizar un ingreso económico digno y el ejercicio del derecho laboral para las personas trabajadoras del campo, en tanto que su pobreza se explica principalmente de graves violaciones a sus derechos laborales.

Meta 2: Para el año 2032, las áreas rurales generadoras de bienes y servicios son manejadas de manera sostenible

Se establecen lineamientos orientados al "manejo de recursos" sobre la base que son "servicios y bienes" que proveen, en un formato de gestión de recursos naturales, y no en el sentido de abordar la degradación del ambiente, que es base fundamental de los medios de vida de las comunidades campesinas e indígenas. Se pierde el sentido de las visiones ancestrales sobre los medios de vida y de la participación colectiva en la toma de decisiones comunitarias sobre sus territorios.

Meta 3: La Guatemala rural del año 2032 habrá mejorado su nivel de competitividad

Se introducen los elementos de promoción de la inversión y el empleo, aunque sin visibilizarse los aspectos que vulneran los derechos de la población trabajadora campesina. Se mantienen los criterios de "competitividad" en el sentido de que es necesario sacrificar aspectos importantes para lograr insertarse en los mercados regionales y globales. Evidentemente, no se aborda que, frente a este tipo de inversiones, existe una deuda jurídica e institucional fundamental para garantizar los derechos de los trabajadores rurales. Se reitera que las cadenas de valor son un aspecto que es necesario, aunque hasta el momento no han generado beneficios a la población campesina en extrema pobreza que no tiene la capacidad, ni recursos para responder a los requerimientos comerciales de las empresas con las cuales se pretende encadenarse.

7. Conclusiones

- a.) La población campesina guatemalteca aún experimenta de importantes rezagos en el ejercicio de sus derechos humanos, que le mantienen en una situación generalizada de pobreza y pobreza extrema. Esta situación es estructural y se basa en un modelo de desarrollo que se basa en su explotación para el sostenimiento del sistema, aunque no le devuelve los satisfactores esenciales para su reproducción.
- b.) Si bien el actual gobierno de Bernardo Arévalo de León y Karin Herrera Aguilar mantiene un discurso políticamente correcto con los derechos humanos, y se mantienen estables las relaciones con las organizaciones campesinas, en la práctica las instituciones vinculadas a lo agrícola mantienen las mismas prácticas de los gobiernos pasados. El débil e insuficiente estado de avance de los programas que se consideran "insignias" del Desarrollo Rural, es una evidencia que no existe una relación directa entre discurso y práctica.
- c.) La agricultura de carácter empresarial mantiene altas tasas de crecimiento y ha alcanzado elevados niveles de competitividad. Este crecimiento se ha logrado mantener en base a los importantes apoyos que recibe del Estado guatemalteco, aunque mantiene marginada a la población campesina e, incluso, le disputa sus territorios y sus recursos. De esta cuenta, se evidencia una contracción de la Agricultura Familiar Campesina que está provocando fuertes impactos que le marginan y le llevan a su expulsión.
- d.) Se puede afirmar que el K'atún 2032 ya fracasó en su objetivo de definir las políticas para el desarrollo social. Evidentemente, las metas que se trazó ya no son viables de cumplirse en los siguientes siete años y, por lo tanto, es mejor replantearse un proceso de planificación que sea realmente legítimo y cumplible. Los niveles de ingreso y consumo de la población más pobre se han mantenido relativamente estables, principalmente por las remesas familiares y no por las acciones estatales. Ante la amenaza de deportación masiva es previsible que el volumen de remesas caiga y con ello se generen fuertes impactos en la economía nacional, por lo que es fundamental iniciar acciones de planificación en el corto plazo.
- e.) La institucionalidad derivada de los compromisos de los Acuerdos de Paz que aún sobrevive, se caracteriza por su debilidad y su orientación hacia acciones asistencialistas a las cada vez más frecuentes crisis alimentarias. Las acciones estatales son cada vez más focalizadas y se orientan a desarrollar las alianzas con el sector privado, a las cuales llegan en condición de desventaja. El sector empresarial ha prosperado considerablemente en la última década en base a las fuertes ventajas con las que cuenta, pero las poblaciones más empobrecidas solamente han empeorado su situación.

- f.) La denominada Inversión Extranjera Directa (IED) no ha generado una opción de desarrollo en el medio rural y, por el contrario, ha promovido instalación de proyectos extractivos agrícolas y de minería que se constituyen en el principal factor que afecta el desarrollo de las tendencias para el abordaje de una agenda de Desarrollo Rural. Este tipo de inversión se ha instalado y ha venido a disputar los territorios y recursos de las poblaciones campesinas, generando un proceso de "descampesinización" mediante la conflictividad social para dar lugar a estas inversiones. El pequeño productor agrícola se ve obligado a buscar apoyos en el sector privado para el desarrollo de sus emprendimientos, lo que le obliga a pagar altos costos para la obtención de créditos agrícolas. El fracaso de estos emprendimientos le lleva a mantenerse endeudado y en muchos casos, perdiendo su tierra.
- g.) El Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC) se constituye en una estrategia muy limitada de acción para las dimensiones de la problemática que asume. Su calamitoso desempeño para 2025 evidencia que se requiere de una profunda revisión de sus objetivos, alcances y sobre el interés real para que funcione como único programa que, se supone, aborda los aspectos de fortalecimiento de la Agricultura Familiar Campesina.