



Hacia una Estrategia de Desarrollo Rural en Guatemala

NOVIEMBRE 2011

CAMAGRO - Por Paulo De León CABI



Hacia una Estrategia de Desarrollo Rural en Guatemala

CAMAGRO - Por Paulo De León CABI

Contenido

1) Marco Conceptual: Qué es desarrollo rural?

1.1) Conceptos Básicos

1.2) La Ruralidad en Guatemala

1.3) Aporte del Sector Privado y Sector Público al DR

2) Consideraciones Teóricas y Prácticas para hacer una Estrategia de Desarrollo Rural

2.1) La Justificación:

2.2) Formalización de los Objetivos y Lineamientos de una Estrategia de DR

2.3) La medición del Desarrollo Rural

2.4) Derribando Paradigmas sobre DR

2.5) Determinantes del Desarrollo Rural y marco institucional que los ejecuta

2.6) La sostenibilidad como concepto transversal

2.7) la importancia de las MIPYMES RURALES

2.8) La importancia del Sistema Financiero para el DR y DA

2.9) Políticas Macro y el DR

2.10) Qué podemos aprender de las Estrategias Fallidas: Lecciones dolorosas y otras reflexiones

3) Hacia una propuesta de Política de Desarrollo Rural

3.1) Qué debe contener una Estrategia Nacional de DR en Guatemala ?.

3.2) PLAN DE ADMINISTRACION Pública: EJECUTANDO EL PLAN DE DR

3.3) PLAN FINANCIERO: Cómo se financia la Estrategia Nacional de DR?

Bibliografía y Referencias

1.1) CONCEPTOS BÁSICOS

El término Desarrollo Rural (DR) está contenido dentro del término más amplio: Desarrollo. Se reconoce entonces el desarrollo como una meta o deseo en la historia de la humanidad ya sea en familias, comunidades, organizaciones, empresas o países. No hay consenso sobre su significado, ya que las aspiraciones de las personas y sociedades son subjetivas y muy diversas. Desarrollo implica un cambio futuro, es decir, un estado futuro de las cosas que en consecuencia depende de los deseos subjetivos. Dichas aspiraciones o deseos cambian durante el tiempo y son influidas por eventos, descubrimientos, evidencias, aprendizaje, experiencia, conocimiento, cultura, etc.

De manera más pragmática, el término desarrollo se ha asociado entonces como un vector de indicadores con objetivos deseados. Cada unidad define los indicadores deseables a ser mejorados en el futuro. Algunos ejemplos de ellos son: aumento de PIB per cápita, aumento de escolaridad, disminución de pobreza, aumento de libertad económica, entre otros.

1.1.1) UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA DEL CONCEPTO DESARROLLO

El tema de DR lleva implícito el tema de Desarrollo Agrícola (DA). No pueden separarse ya que el sector agrícola está geográficamente en el área rural. La agricultura ha estado presente en la historia del ser humano, pero fue hasta el siglo XX que se elevó en materia académica y teórica. Es por ello que el concepto de DR es posterior al de DA, y se usaron indistintamente al inicio.

Staatz y Eicher (1998) identifican 3 épocas del siglo XX en el avance conceptual:

- **Primera Fase 1950-1969:** La creencia de la época señalaba a la agricultura como un sector básico, donde las ganancias del mismo debían

ser trasladadas a inversiones en la industria con el fin de lograr desarrollo. Se observa a la agricultura como el proveedor de comida y no como una fuente de desarrollo. Esta creencia del superávit agrícola, es decir, los excedentes de capital, de mano de obra y de divisas eran una fuente no despreciable para suplir a la industria de dichos factores.

- **Segunda Fase Los 70's:** Con el advenimiento de la revolución verde, aquella del descubrimiento de semillas mejoradas y fertilizantes que mejoraban la productividad agrícola, se reflexiona sobre el rol de la agricultura y del sector rural, pasando de uno secundario a uno de mayor importancia. Si en la fase I lo relevante era el crecimiento del sector para poder generar excedentes, la fase II plantea un concepto más amplio de crecimiento con equidad. Equidad porque la revolución tecnológica agrícola permite crecimientos de productividad y también de salarios en el sector. Además la necesidad de contar con grandes extensiones para lograr escala fue perdiendo fuerza, ya que se puede crecer sin necesidad de contar con grandes extensiones, pues la tecnología provee la diferencia.

El discurso de generar excedentes cambió a uno en que el sector agrícola puede ofrecer empleos y equidad en la ruralidad. Esto además permite liberar presión demográfica de migración hacia los centros urbanos.

- **Tercera Fase Los 80's y 90's:** La crisis de los ochenta en América Latina, región ligada a la agricultura y con altos niveles de ruralidad trajo a la palestra la importancia de la estabilidad macro. Este nuevo concepto se adhirió a los anteriores para ir formando uno más amplio de desarrollo. La solución a la crisis de la deuda era una con énfasis en la reestructuración, privatización y el rol de las instituciones.

Estas nuevas incorporaciones al concepto siguen siendo positivas porque van reconociendo estas áreas nuevas de la integralidad del concepto, adicionando preocupaciones como las reglas claras, el estado de derecho, las fuerzas de mercado, entre otras.

Es fácil observar que ya no se habla sólo del sector agrícola. Un factor importante para justificar también estos nuevos conceptos tiene que ver con la ola de globalización de la época, en especial tras la caída de la cortina de hierro. Las políticas locales en un escenario de mercados mundiales integrados pierden efectividad y se buscan nuevas formas de apoyo y nuevas estrategias.

No obstante es imprescindible agregar al concepto de desarrollo nuevos “descubrimientos”, remarcando que siempre han estado, pero hasta ahora se reconocen como primordiales. Estos son del siglo XXI, por lo que constituiría la Fase 4 adicional a las identificadas por Staatz y Eicher.

- **Fase 4 El inicio del siglo XXI:** Los nuevos aportes a la integralidad del concepto son: seguridad alimentaria, pobreza rural y sostenibilidad ambiental. Tradicionalmente el enfoque público en el tema de seguridad alimentaria ha estado en la producción de alimentos y no tanto en el acceso a ellos. Es el ingreso disponible para acceder a los alimentos y no necesariamente la autosuficiencia productiva lo que debe incentivarse.

Esto es relevante por las políticas tradicionales y fracasadas de precios topes. Si bien es cierto que ponerle un tope a un precio lo hace más accesible, desincentiva la producción del mismo y por ende es un golpe directo a la creación de empleo y aumento de pobreza. Este paradigma ha cambiado. Es mejor que el mercado descubra el precio y que la cadena productiva se ajuste a nuevas realidades de manera flexible hacia productos más atracti-

vos que generan más y mejores empleos, proveyendo el ingreso necesario para que éstos puedan acceder a los bienes alimenticios.

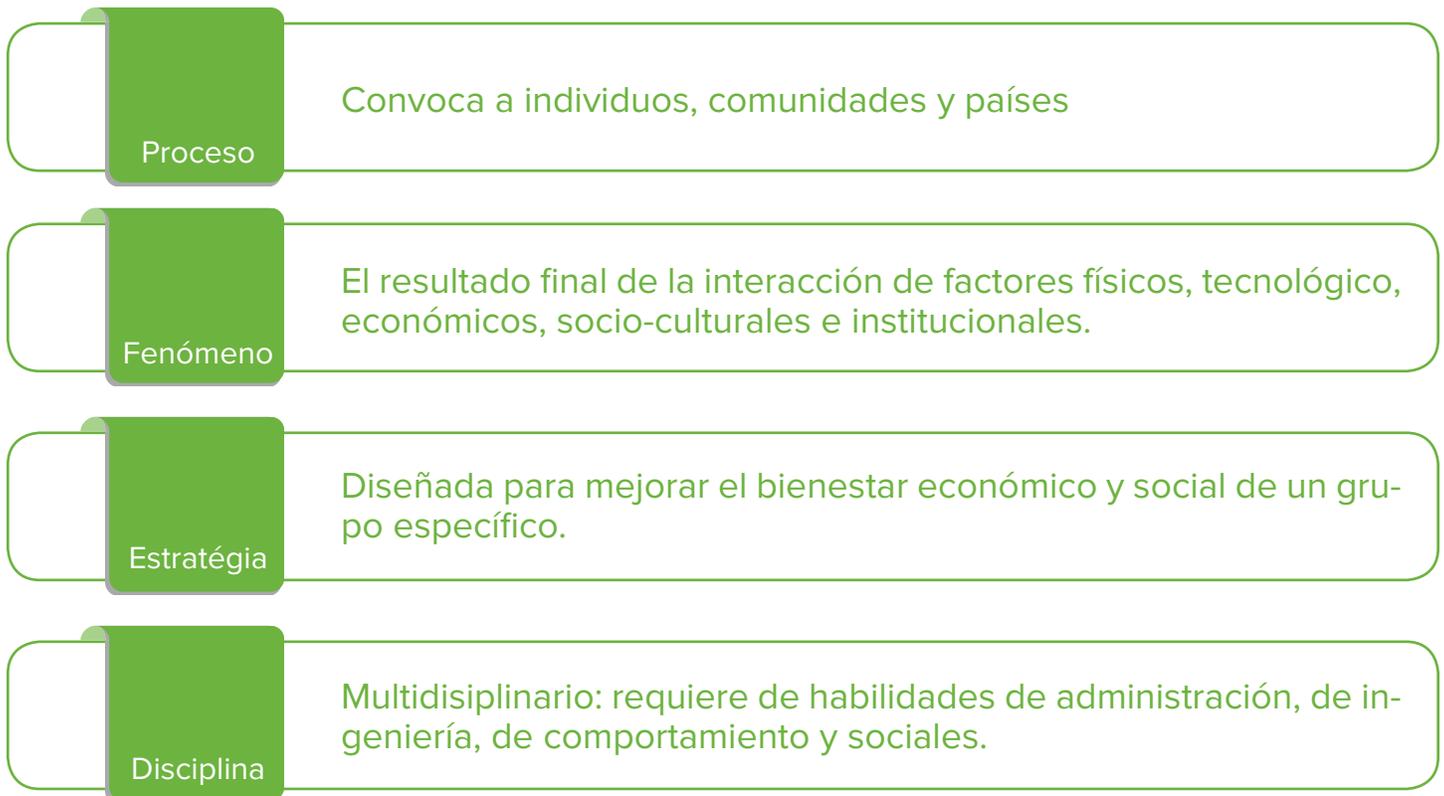
El movimiento de sostenibilidad surge tras la Cumbre de Río de 1987. El deterioro ambiental puede poner fin al crecimiento económico afectando la productividad y por consiguiente el empleo y la pobreza. El desarrollo rural incorpora el concepto de crecimiento sostenible, derribando nuevamente el paradigma de que ambos conceptos eran antagónicos. Las agendas agrícolas, rurales y ambientales deben ser trabajadas en paralelo.

El concepto seguirá avanzando en el tiempo, aunque la asociación del concepto de desarrollo con su característica de integralidad no variará, como tampoco cambiará que el sujeto de desarrollo es el ser humano o individuo.

La experiencia muestra que el DA y el DR requieren de sociedades modernas, organizaciones locales y privadas fuertes que representen los intereses de los individuos afectados, y también de un sector público que se comunique con ellos para ir moldeando sus políticas según los lineamientos integrales y principios que se presentan a continuación y que son fruto de un concepto que ha evolucionado a lo largo de casi 60 años.

1.1.2) DEFINIENDO DESARROLLO RURAL Y OTRAS CONSIDERACIONES

DR implica el desarrollo de las áreas rurales de un país con el fin de mejorar la calidad de vida de las personas que las integran. La definición depende de lo que se entiende como rural, lo cual no es más que las personas que no viven en áreas urbanas, siendo entonces un concepto multidisciplinario e integral, que debe considerar entonces : el desarrollo de la agricultura (actividad económica que no se da en las capas urbanas) y actividades aliadas de las industrias, manualidades, infraestructura, servicios comunitarios pero por encima de todo el recurso humano. El DR encapsula varios conceptos adicionales:



Como toda definición no consensuada se requiere entonces enumerar ciertos valores y principios donde debe descansar el debate. La historia económica ha demostrado que muchos paradigmas han cambiado, en especial aquellos que tienen que ver con la formulación de soluciones extremas. Entonces al normar sobre DR, debieran de tomarse en cuenta algunos de los siguientes principios:

a) Necesidades Básicas de Vida. Considerar y reconocer éstas, así como listarlas para una mayor comprensión. Incluyen: alimenticias, de salud, de educación, de seguridad, de refugio, entre otras.

b) Libertad. Esto quiere decir que el individuo debe crecer dentro de un ambiente en donde la libertad económica, política, ideológica y de expresión esté garantizada. No tiene sentido de hablar de DR cuando se avanza por ejemplo en las necesidades educativas pero la libertad política y de expresión están coartadas.

c) Dignidad. Considerar al individuo como igual ante la ley, sólo así podrá haber desarrollo proveniente del respeto en las relaciones humanas.

d) Crecimiento con equidad. El crecimiento es esencial para el desarrollo, aunque no es lo único, desde que el concepto de desarrollo no es uno económico exclusivamente. Es multidisciplinario como se manifestó arriba, por lo que hay otros factores a considerarse además del económico.

e) Considerar las expectativas cambiantes de la población rural. Una política de DR puede ser exitosa en lograr resultados pero incompleta si no considera el cambio de expectativas de la población a lo largo del tiempo. Recordemos que el concepto de cambio que está implícito en DR, depende del nivel actual de bienestar pero también del futuro. En especial cuando la población es joven, las expectativas se van formando relativamente más rápido que en poblaciones mayores. Algunas aspiraciones son inter-generacionales otras

¹Ver Singh (2009).

no.

f) Los seres humanos como causa y consecuencia de DR. El ser humano es la pieza central de las políticas de DR. Sabiendo que el capitalismo es el mejor sistema que permite avances en la tecnología y crecimiento económico, debe de ser completado con valores como la dignidad humana, equidad, libertad y relaciones de respeto mutuo.

g) No caer en la tentación de argumentar dogmas o paradigmas radicales y pasados. Avanzar en las discusiones y debates más allá de los siguientes paradigmas y dilemas:

i) Desarrollo Rural versus Desarrollo Urbano. Algunos expertos han considerado el crecimiento urbano como un indicador de desarrollo o como fin último del desarrollo de un país, equivocadamente. Como tampoco lo es un avance exclusivo en el área rural. Lo que se requiere es reconocer los canales y conexiones entre el área rural y urbana, no menoscularlos sino más bien potenciarlos. El enfoque es uno de integración entre ambos mundos.

ii) Desarrollo Industrial versus Desarrollo Agrícola. La tentación de llevar al extremo las políticas también se da entre estos dos sectores. Los fundamentalistas de la industrialización han llevado a asociar desarrollo con industrialización. De hecho se presenta la evidencia que los países desarrolla-

dos tienen sectores agrícolas pequeños. Por otro lado, están los fundamentalistas de agricultura, que argumentan que en las etapas iniciales de desarrollo solamente agricultura puede servir como instrumento de desarrollo.

iii) El Capital versus la mano de obra. Nuevamente, escuelas se han radicalizado en la discusión aduciendo por un lado que solamente el capital es el determinante del crecimiento o desarrollo. Por otro lado, el concepto que sin mano de obra no hay generación económica está errado, al no considerar la interrelación de ambos factores de trabajo. Nuevamente, se requiere de un enfoque no dogmático e integral.

iv) Desarrollo Autónomo versus Desarrollo Inducido. En un extremo se encuentra la planificación centralizada de la economía, con el modelo que ha sucumbido como es el comunista. Por el otro lado, el extremo que los mercados no deben de ser sujetos de ninguna intervención de ningún ente, también erróneo.

El enfoque necesario, es reconocer la necesidad de planificar no para dirigir recursos sino para construir plataformas, ambientes propicios para que los individuos y sus decisiones individuales resulten en mecanismos eficientes, flexibles y rentables. Este es el rol de la institucionalidad, posibilitar los mercados que son determinados de mejor manera, libremente.

dad de nuestro país de la siguiente manera:

Indicadores Sociales Rurales:

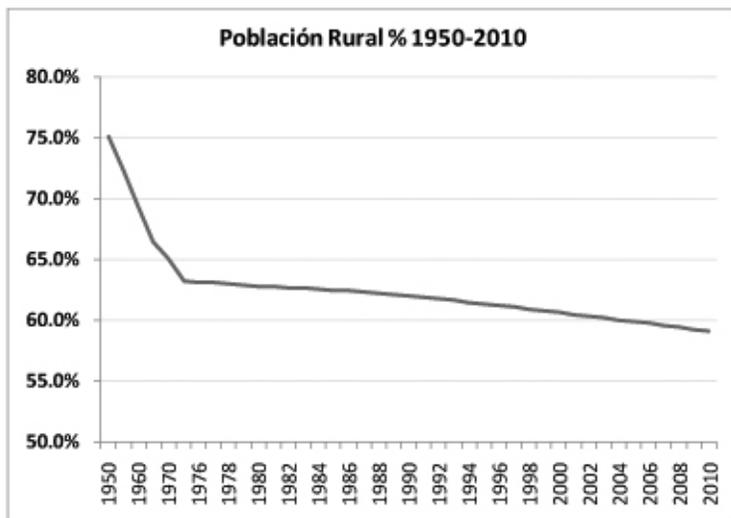
- En el 2010 existen en Guatemala más de 14 millones de pobladores de los cuales 8.4 mm viven en lo rural, es decir, 59%.

La gráfica muestra que dicha porción ha bajado sostenidamente en los últimos 60 años.

Un poco más del 51% son mujeres, cifra que contrasta con el 49% de 1950.

1.2) LA RURALIDAD EN GUATEMALA

Es prioritario identificar la ruralidad en Guatemala. No sólo mediante un mapeo sino más bien mediante la construcción de un set de indicadores que permitan visualizarla. Utilizando las estadísticas nacionales compiladas en el Informe de Desarrollo Humano del PNUD podemos caracterizar la rurali-



- El Indicador de Desarrollo Humano del PNUD es un punto de partida para catalogar el bienestar rural-urbano. En el 2006, el IDH urbano es 0.75 y el rural 0.64, es decir, un 18% menor. Esta brecha disminuyó de 33% en 1989, pero a la vez los niveles subieron de 0.54 a nivel nacional en 1989 a 0.70 en el 2006.

	índice de desarrollo humano		
	1989	2000	2006
Total	0.538	0.634	0.702
Urbana	0.632	0.717	0.754
Rural	0.474	0.563	0.636

- En el año 2006, la pobreza en Guatemala era de 50.9%, y pobreza extrema 15.2%. Es decir, más de 6.5 millones de pobres, de los cuales 4.7 mm viven en las zonas rurales. La pobreza rural es de 70.5%.
- En materia de alfabetismo se observa la brecha entre lo urbano y rural. La tabla siguiente muestra que en el 2006, el alfabetismo urbano era de 86,

mientras que rural era de 62.3. La brecha y las cifras mejoran para la edad de 15 a 24 años, siendo 94.5 y 81.1, ya que para toda la población hay una diferencia de 38% en el alfabetismo, mientras que para los jóvenes ésta se reduce a un 16%. La tabla también muestra la mejora desde 1989 en esta variable.

	Tasa de alfabetismo según características					
	En porcentajes					
	Población de 15 años y más			Jóvenes de 15 a 24 años		
	1989	2000	2006	1989	2000	2006
Urbano	79.6	83.5	86	89.8	93.1	94.5
Rural	48.2	56.9	62.3	65.8	74.1	81.1

- Otra forma de ver el acceso a la educación es la información de escolaridad promedio. Para el 2006, la escolaridad promedio de la población urbana más que duplicaba a la rural en toda la

población, cifra que disminuye en los jóvenes de 15 a 24 años. Esta brecha urbano-rural también se observa en la inasistencia escolar.

	Escolaridad según características					
	Años promedio					
	Población de 15 años y más			Jóvenes de 15 a 24 años		
	1989	2000	2006	1989	2000	2006
Urbano	5.6	6.6	6.8	6.6	7.5	7.6
Rural	1.9	2.6	3	2.9	3.8	4.5

Indicadores Económicos Rurales:

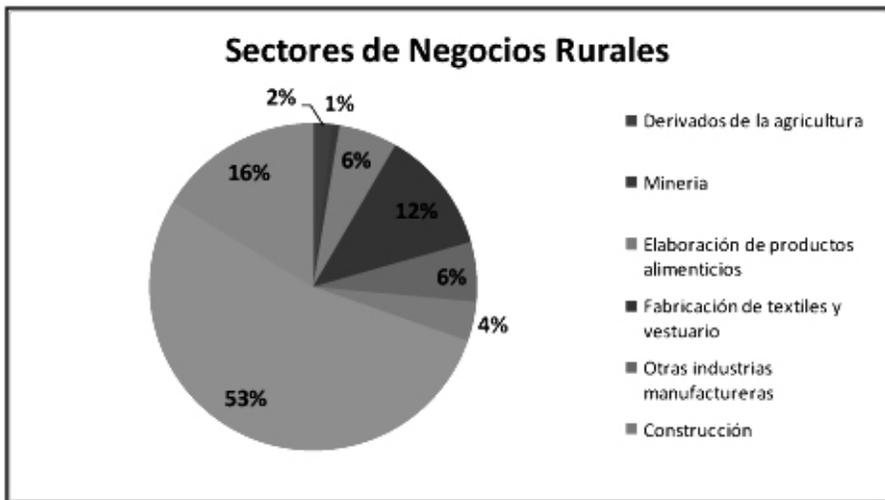
- La población económicamente activa del país para el año 2006 era de 5.4 millones de personas

en la edad de trabajar, de las cuales 2.8mm están en cascos urbanos y 2.6 mm en la ruralidad. Es decir, que un 47% de la mano de obra se encuentra en lo rural. Una cifra suficientemente alta como

para justificar una Estrategia Económica en dicho sector geográfico.

Un 27% de la PEA rural es una población ocupada no remunerada, es decir, trabajan dentro del núcleo familiar pero no reciben un salario. Esto es más de 700 mil personas. Típicamente son menores de 24 años y lo hacen para el cultivo agrícola o negocio familiar.

- Un análisis más detallado de la ruralidad y la actividad económica lo representa la siguiente tabla.



	Total	Agricultura	Industria	Construcción	Comercio	Transporte y comunicaciones	Servicios financieros	Servicios sociales y de salud	Otros
Total 2006	5,365.8	1,782.5	851.3	352.7	1,221.2	160.4	175.3	674.6	148.0
% Sector Ec.		33.2%	15.9%	6.6%	22.8%	3.0%	3.3%	12.6%	2.8%
Urbano	2,776.1	328.9	545.1	213.8	822.1	110.6	145.8	500.3	109.4
Rural	2,589.8	1,453.6	306.1	138.8	399.1	49.8	29.4	174.3	38.6
% Rural		56.1%	11.8%	5.4%	15.4%	1.9%	1.1%	6.7%	1.5%
% Sector Ec.		81.5%	36.0%	39.4%	32.7%	31.0%	16.8%	25.8%	26.1%
Indígena	2,111.1	993.4	353.9	102.8	396.3	31.7	29.2	170.1	33.8

El sector agrícola representa el 33% del total de la PEA pero el 81% está en el área rural. El segundo sector por importancia es el comercio con un 23% de la mano de obra nacional, de los cuales sólo una séptima parte es rural. El tercer sector es la industria con un 16% de la PEA, de los cuales sólo un 12% se encuentra en la ruralidad.

Si analizamos la PEA rural, un 56% de la misma está en el sector agrícola, un 15.4% en comercio, 11.8% en la industria, como las 3 grandes actividades económicas demandantes de mano de obra rural. El resto de actividades económicas en lo rural son mucho menos importantes.

- Datos interesantes tienen que ver con la informalidad. En los cascos urbanos un 58.5% radica en la informalidad, mientras que en lo rural dicha cifra sube a 85.1%. Esto entrega otra visión adicional al tema rural.

- En lo que a salarios respecta, en el área rural un 67.3% de la población económicamente activa y que tiene trabajo recibe un monto inferior al salario mínimo. Recordemos que casi la mitad de ellos no son remunerados por trabajar en la parcela o negocio familiar.

- El autoempleo o la empresa familiar es común en Guatemala y en el área rural. Aquí se consideran los no agrícolas en la gráfica. El 53% de estos negocios rurales no agrícolas son comercio, seguido por construcción (16%), textiles y vestuario (12%).

- Para estos negocios familiares rurales, un 50% se desarrolla en el mismo lugar que la vivienda, mientras que un 32% se tiene que desplazar.

- La principal fuente de financiamiento de los negocios familiares rurales son los ahorros personales (82.8%) y préstamos familiares (5.4%), es decir, casi 90%. El 10% restante se reparte así:

crédito de clientes (3.6%), donaciones (3.5%), bancos (2%), cooperativas (1.1%), venta de activos (0.9%).

- El consumo rural también es menor que el urbano. En el 2006, el gasto per cápita en alimentos era de Q. 2,886 rural versus Q. 3,800 urbano. No obstante, las cifras muestran una caída en el consumo de alimentos del 2000 al 2006, de 0.5%. Pero el gasto promedio en habitación subió, así como el de educación. En este último rubro el gasto per cápita rural es de Q. 227 versus Q. 1,011 urbano, casi 5 veces mayor.

- Para finalizar, algunas cifras que muestran la brecha rural-urbana son el acceso medido como % de los hogares que tienen los siguientes ítems:

- o Electricidad: Rural 68% Urbano 93.7%
- o Red telefónica: Rural 4% Urbano 34.7%
- o Teléfono Móvil: Rural 41% Urbano 66.7%
- o Internet: Rural 0.1% Urbano: 3.8%
- o TV Cable: Rural 10% Urbano: 50.8%

Los datos presentados anteriormente pueden llegar a categorizar la ruralidad en Guatemala, pero más que todo a evidenciar la brecha rural-urbana. Prácticamente todos los indicadores sociales y económicos presentados, muestran un atraso relativo en desmedro de la ruralidad. Si bien la historia muestra que la brecha se ha ido cerrando, todavía queda mucho por recorrer.

1.3) APOORTE DEL SECTOR PRIVADO Y SECTOR PÚBLICO AL DR

El Sector Público y el DR:

El debate y la pugna se han vuelto ideológicamente extremos en los últimos años tras la crisis. Afortunadamente existen evidencias empíricas, tal vez no concluyentes pero sí aclaradoras. La receta es una sana dosis de ambos mercados y

Estado. Por un lado existe amplia evidencia de que el Gobierno no tiene nada que hacer en la producción de bienes y servicios y tampoco tiene mucho rol en la entrega de crédito. Por otro lado, existen varios casos en los que gracias a incentivos y apoyo estatal industrias completas se han desarrollado. Es cierto, escoger ganadores no es una tarea que se logre exitosamente sin unas capacidades mínimas en el sector público, de lo contrario las políticas pueden estar capturadas. Para todas aquellas estrategias en las que no se tiene la capacidad, los Gobiernos debieran de reforzar la institucionalidad pensando en las siguientes cosas:

Primero, lograr un aparato estatal flexible que pueda solucionar problemas reales de la sociedad. Este es un rol claro del Estado. Reaccionar para atender problemas que surgen día a día, sean de educación, salud, seguridad, infraestructura, etc. Segundo, empujar agendas generales estratégicas para que las señales hacia el mercado sean bien recibidas y adoptadas de manera más eficiente por el sector privado. En lugar de escoger ganadores sectoriales, aumentar las capacidades de las personas mediante educación generalizada, mejores marcos legales, más seguridad, mejorar infraestructura (escuelas, hospitales, carreteras, puertos, aeropuertos) ya sea con fondos públicos o privados o una mezcla de ambos. La búsqueda de nuevos mercados mediante programas de apertura de mercados, inteligencia centralizada de mercados externos que las empresas por sí solas no lo pueden hacer, promoción de inversiones extranjeras en el país. Evaluar paulatinamente el escenario mundial en función de las ventajas competitivas del país así como las comparativas. También la evaluación de los recursos naturales y ambientales.

Tercero, ya que la probabilidad de escoger a un ganador es baja, si la burocracia no tiene la capacidad para tomar esa decisión, es mejor que el Estado se centre entonces en profesionalizar la burocracia y mejorar las condiciones para la toma de decisiones desde el estado.

Cuarto, está claro que en un mundo globalizado, negar el potencial de demanda proveniente del extranjero es negar la viabilidad de muchas em-

presas. Las exportaciones son claves en el desarrollo rural e integral de una sociedad.

Quinto, por último el Estado debe contar con una actitud de gestión por resultados. Es decir, al elaborar cualquier estrategia, programa, proyecto se debe estar en la capacidad de diseñarlo concretamente a un objetivo, medir el impacto de manera científica, pero lo más importante tener la madurez de aceptar cuando una iniciativa no está siendo como la esperada y sus costos superan los beneficios.

El Sector Privado y el DR:

Para el sector público no hay mejor negocio que un sector privado fuerte, creciente y dinámico. No sólo hace que los ingresos fiscales aumenten, la inversión pública es menos necesaria en varios frentes lo que permite liberar recursos para focalizar problemas no atendidos de manera más directa y fuerte.

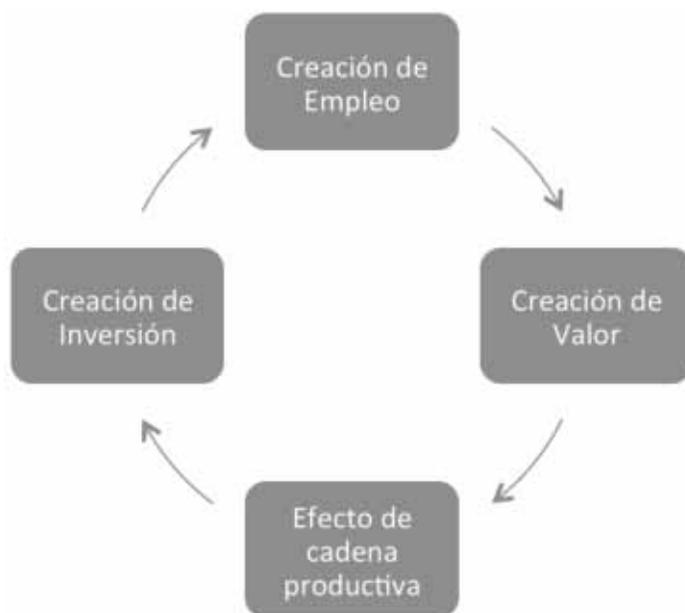
El mundo avanza claro hacia un concepto de rentabilidad empresarial con responsabilidad social. Este casamiento de corrientes, alguna vez pensado antagónicas, está cambiando para bien. El sector privado cumple los siguientes roles para el DR:

Los datos presentados anteriormente pueden llegar a categorizar la ruralidad en Guatemala, pero más que todo a evidenciar la brecha rural-urbana. Prácticamente todos los indicadores sociales y económicos presentados, muestran un atraso relativo en desmedro de la ruralidad. Si bien la historia muestra que la brecha se ha ido cerrando, todavía queda mucho por recorrer.

- a) Habilita inversión en capital
- b) Crea empleos
- c) Paga impuestos que son usados en programas estatales
- d) Genera competencia por lo que permite mayor satisfacción del consumidor
- e) Ahorra mediante la generación de ganancias que son muchas veces reinvertidas
- f) Adopta tecnología internacional
- g) Innova y crea tecnología nueva
- h) Transfiere conocimientos a empleados
- i) Genera nuevas capacidades a empleados.

Los casos exitosos a nivel mundial, provenientes de un sector u otro, es decir, los “picking winners” o recetas “neoliberales”, tienen un factor común: el alto crecimiento del sector privado que permite generar ganancias para ser reinvertidas, nuevos puestos de trabajo con mejores remuneraciones, aumento de pago de impuestos que fondea al Gobierno. Los tigres asiáticos mediante franca promoción de industrias generaron empresas de clase mundial, por el otro lado, las recetas neoclásicas en Chile permitieron al país latino ser un jugador clave en mercados como el salmón, vino y madera.

Para ver el impacto del sector privado en un set de indicadores sociales como lo son las Metas del Milenio (MDM) de Naciones Unidas, se realizó un estudio (Ver Business Impact Report 2010). En el informe se evalúa el efecto de las actividades de 20 multinacionales y su impacto en las MDM. Los efectos fueron mayores de los esperados. Los canales directos de impacto de DR fueron:



Lo anterior claramente forma un ciclo virtuoso con efectos positivos. La evidencia empírica antes mencionada ha impactado las siguientes metas del milenio de manera comprobada:

- MDM1: alivio y reducción de pobreza, mediante nuevos puestos de trabajo bien remunerados.
- MDM2: Aumento del nivel educativo de las

- personas,
- MDM4: Mejora en la salud de los infantes
- MDM5: Mejora en salud materna.

Algunas de las recomendaciones son que las empresas:

- Midan, monitoreen y reporten sus contribuciones
- Usen las MDM para identificar y diseñar nuevos productos
- Den soporte a la mano de obra mediante capacitación.
- Se involucren con las comunidades

El tema de DR está incluido dentro de este movimiento. Las empresas que han logrado identificar y empalmar el negocio con este movimiento tienen empresas más sólidas a través de mejores ambientes de negocios (locales y comunitarios), mejor manejo de riesgos y costos directos y están mejor preparados para aprovechar las nuevas oportunidades.

2 CONSIDERACIONES TEÓRICAS Y PRÁCTICAS PARA HACER UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO RURAL

2.1) LA JUSTIFICACIÓN:

La necesidad de una política de DR o más bien una Estrategia Nacional es justificable a la luz del análisis hecho en la sección 1.2, en donde se comprueba que una porción importante de la población es rural. No obstante, existen otra serie de justificaciones que bien valen una estrategia, algunas de ellas son:

1) Altos niveles de pobreza en el área rural e Inseguridad Alimentaria. La pobreza es una tragedia humana pero también económica. Altos niveles de pobreza no permiten desarrollo económico, social y político, es un gran obstáculo que necesita ser vencido.

2) Vulnerabilidad Ambiental. Las áreas rurales son altamente vulnerables a fenómenos climáticos.

3) Fluctuaciones violentas en los precios, producción e ingresos agrícolas. Aquí nuevamente los fenómenos naturales, así como la volatilidad del precio de los commodities agrícolas imprimen riesgos adicionales

al sector.

4) Bajos niveles de empresarialidad. El área rural no cuenta con niveles de empresarialidad ni con las herramientas necesarias para que las actividades económicas progresen y crezcan.

5) Bajos niveles de educación económica y financiera. Esto redundando en desconocimiento, desconfianza y en un sistema financiero poco desarrollado y profundo, no permitiendo el acceso a crédito y productos financieros en el área rural.

6) Bajos niveles de infraestructura pública. Entendiéndose infraestructura no sólo física sino también red hospitalaria y educativa. Esta infraestructura también tiene que ver con el ejercicio del Estado de derecho y la justicia.

7) Rol preponderante del sector agrícola y forestal en la historia de Guatemala. El nombre del país significa en náhuatl, el lugar de muchos árboles. La vocación agro forestal es comprobada y evidente en Guatemala.

la. La crisis internacional ha dejado claro que las materias básicas y semi básicas siguen y seguirán siendo importantes en el mundo.

2.2) FORMALIZACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS DE UNA ESTRATEGIA DE DR

Toda estrategia o política tiene que tener bien claros sus objetivos. Entre más claros sean más fácil podrá focalizar el esfuerzo. Se ha mencionado con anterioridad que el desarrollo rural tiene que ver con el mejoramiento de las condiciones de vida y el bienestar de la población rural. Nuevamente en Singh 2005 propone un esquema gráfico para concretizar los objetivos.

Es importante establecer la jerarquía de conceptos y sus contrapartes de acción. Lo interesante de la gráfica es su practicidad, primero, declarando objetivos en verbo es decir imprimiendo acción, segundo, los escalones jerárquicos.

Para entenderlo mejor, se explica de la siguiente manera, el nivel 1 y 2, deben de estar contenidos como objetivos de la Estrategia Nacional de DR. Su generalidad así lo justifica. El nivel 3 y 4 deberían ser los objetivos de programas concretos desarrollados en las instituciones existentes, además de estar coordinados en la Estrategia Nacional.

El nivel 5 son los objetivos de los planes o proyectos que están dentro de los programas más generales. En el cuarto nivel hay un eje transversal a los objetivos de bienestar económico y socio-cultural-político, y este tiene que ver con dos ideas generales que deben de plasmarse en los programas, planes y proyectos. Estos son: primero, el manejo de riesgo como una herramienta que minimiza pérdidas económicas, pero también cubre a la población más desprotegida y vulnerable mejorando su bienestar de largo plazo. Es por lo tanto una medida económica como social.

Segundo, el rol de la investigación en el armado de la Estrategia. Es necesario investigar y estudiar para poder conocer profundamente la dinámica

Eje de Manejo de Riesgo e Investigación



dentro de los mercados, sociedades, comunidades, pero también los avances, progresos, debilidades de programas y proyectos, así como la parte técnica que permitirá el cambio mediante la innovación que genera progreso y crecimiento.

2.3) LA MEDICIÓN DEL DESARROLLO RURAL

No se puede mejorar algo sin antes medirlo. Es necesario consensuar sobre las medidas cuantitativas de DR con el fin de: conocer en cualquier momento del tiempo el estado de bienestar de la población rural, para usarlo como benchmark en la planeación futura y como herramientas de control y monitoreo; y facilitar la comparabilidad a lo

largo del tiempo y con otros países. Para la construcción del set de indicadores es necesario entonces conocer los objetivos que persigue el DR. Recordemos que no hay una definición consensuada, debido a la manera subjetiva de las aspiraciones de las personas. No obstante los principales objetivos de DR pueden ser:

- a) Aumentar la disponibilidad y mejorar la distribución de los bienes para mantención, incluyendo servicios, comida, vestuario, salud y seguridad.
- b) Aumentar el poder adquisitivo per cápita así como la distribución del ingreso nacional mediante la entrega de educación, mejores y bien remunerados puestos de

trabajo, entre otros factores humanos.

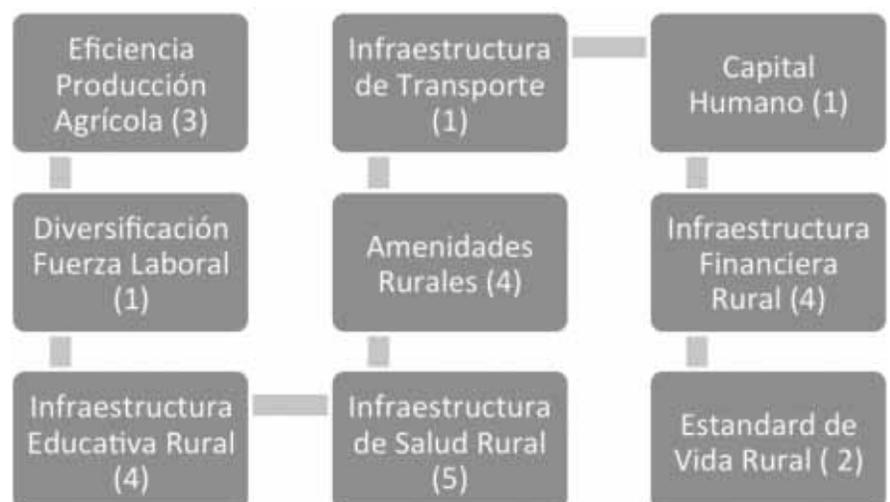
- c) Expandir las oportunidades económicas y sociales a cada individuo para que pueda libremente escogerlas y accederlas.

Estos conceptos básicos deben traducirse en indicadores concretos. La lista de indicadores es larga y muchos de ellos cuentan con falencias, por lo que es imposible encontrar un indicador único que hable de DR. A continuación se listan algunos indicadores útiles pero incompletos:

Indicador	Falencia
PIB per capita	No incluye actividades que generan valor y satisfacción a la población. Tampoco es un indicador que considere costos por externalidades.
Consumo per capita	Es general y no específico del área rural. No incorpora algunas actividades ni costos como los del PIB per capita.
Gasto Público Rural	Es complementario a las anteriores. Por sí sólo no es una medida.
Indice de Calidad de Vida Física	Es un indicador compuesto por esperanza de vida, mortalidad infantil, alfabetismo. No considera el tema económico. Construido por Morris y McAlpin (1982).
Indice de Desarrollo Humano	Calculado por el PNUD, es un índice relativo construido de otra serie de indicadores. Es decir, no es un solo indicador, además que no hace separación de rural y urbano.
Curva de Lorenz	Indicador que muestra la distribución del ingreso. No considera la parte crecimiento por lo tanto es complementario.
Indice de Gini	Mide en un número la concentración de la riqueza o disparidad del ingreso. Es complementario.
Indicadores de Pobreza	El set de indicadores de pobreza como: % de la población bajo la línea de pobreza, Índice del Gap de Pobreza, Índice de Sen, Índice de Vivienda, Índice de Pobreza Humana, etc. Son complementarios.
Indice Compuesto de Desarrollo Rural	Es talvez el más comprensivo para el tema DR, está compuesto por 9 categorías de indicadores.

El Índice Compuesto de Desarrollo Rural es el indicador más adecuado, aunque es producto de un sub set de indicadores ordenados por categorías, las cuales son:

- Las nueve categorías están compuestas por 25 indicadores concretos. La metodología fue desarrollada por Mathur en el 2005. Se propone este indicador como el más relevante para ser medido y monitoreado.



2.4) DERRIBANDO PARADIGMAS SOBRE DR

Las discusiones sobre DR muchas veces caen presas de dogmas o ideologías construidas sobre teorías y no sobre verdades derivadas de evidencia empírica. Una teoría es construida por dos razones: explicar y predecir un fenómeno. En la actualidad no hay un modelo o teoría aceptable sobre DR. Lo que sí hay es un conjunto de proposiciones que generan generalidades en el campo de desarrollo.

Algunas de las teorías sobre DR son:

- Teoría de la Modernización: dice que el desarrollo se logra nada más mediante la industrialización de la economía que se logra mediante el aumento de la inversión de capital. La tecnología tiene un rol importante, ya que el desarrollo es un conjunto de fases en las que los países avanzan. De ella se aprende y toma el rol del capital y la inversión como determinante de crecimiento, pero es una teoría incompleta ya que no toca temas como el recurso humano, sostenibilidad y desarrollo social.
- Teoría de la dependencia: atribuida a Marx, su tesis ha probado ser equivocada por la evidencia ya que su tema central es que el desarrollo de uno viene a costa del subdesarrollo de otros. El crecimiento de las últimas dos décadas en todo el mundo demuestra que el Desarrollo no es un juego suma cero, sino que realmente hay crecimiento en donde todos los sectores de un país aumentan su bienestar. A lo mejor su única contribución y enseñanza es que los conflictos de interés entre clases sociales o grupos de poder son importantes y deben ser tomados en cuenta para neutralizar soluciones subóptimas.
- Tesis del Esfuerzo Mínimo Crítico: idealizado por Harvey Leibstein. Su tesis indica que para generar desarrollo se debe introducir un estímulo mínimo fuerte al inicio, para llevar el nivel a cierto punto, por encima del cual la dinámica cobra vida propia. Si el estímulo es pequeño se pierde y no logra llegar al punto crítico. La población rural debe tener como objetivo inicial lograr un nivel mínimo de bienestar, si éste se ha sobrepasado, la estrategia cambia de una de subsistencia a otra de crecimiento puro.
- Modelo de Desarrollo de Lewis: desarrollado por Arthur Lewis en 1954. Parte de la observación que en las economías subdesarrolladas hay abundancia de mano de obra la cual tiene una productividad marginal casi nula. La inyección de crédito en forma de capital en el sector rural agrícola permite el crecimiento de los salarios en esa área, pero también genera una ganancia del capital que sirve para mayores inversiones futuras del sector o para fondear el sector no agrícola. Este modelo de gran aceptación explica la transición agrícola en varios países, el rol de la tecnología y la inversión pero considerando el rol del financiamiento del sector financiero, por lo que resulta muy adecuado. Nuevamente, es un modelo incompleto ya que deja de lado la parte social y sostenible de la definición de desarrollo más integral que se maneja en este documento.
- Otros Modelos: tienen como premisa el desarrollo o importancia de factores específicos de producción. Algunos le dan la importancia al recurso humano o capital humano, los cuales si bien son determinantes no son suficientes para completar la definición de desarrollo integral.

En conclusión, no existe una teoría única sobre DR. De hecho el mero uso del término teoría confirma que no hay una ley natural para el DR. Lo que sí se sabe es que el DR es un concepto integral, y por lo tanto deben de conciliarse diversidad de premisas, propuestas e hipótesis. Por ejemplo, es importante el crecimiento y por ende la tecnología, la inversión y su financiamiento, pero también lo es el mejoramiento del capital humano que se da mediante aumento de salud, educación y seguridad. El medio ambiente debe ser parte de una estrategia de DR. El concepto de sostenibilidad que no riñe con rentabilidad económica debe ser involucrado.

2.5) DETERMINANTES DEL DESARROLLO RURAL Y MARCO INSTITUCIONAL QUE LOS EJECUTA

2.5.1) LOS DETERMINANTES:

Para lograr el DR se deben influir los factores que lo determinan y que debieran ser sujetos de políticas especializadas. Estos factores son parte de estrategias independientes dirigidas por Ministerios existentes, sin embargo, lo que falta muchas veces es integrarlos de una manera transversal en una estrategia DR nacional que se ejecuta de manera múltiple por estos actores o instituciones ya existentes.

Estos determinantes también pueden conceptualizarse como tipos de capital. La productividad y desarrollo per cápita aumenta cuando cada individuo tiene más capital disponible para sus actividades diarias. En el concepto amplio de capital existen 6 tipos, éstos son:

Capital Humano: educación y salud.	Capital Natural (Recursos Naturales)
Capital de Negocios: Físico y financiero	Capital Institucional Público
Capital de Infraestructura Física	Capital de Conocimiento

LA TRAMPA DE LA POBREZA:

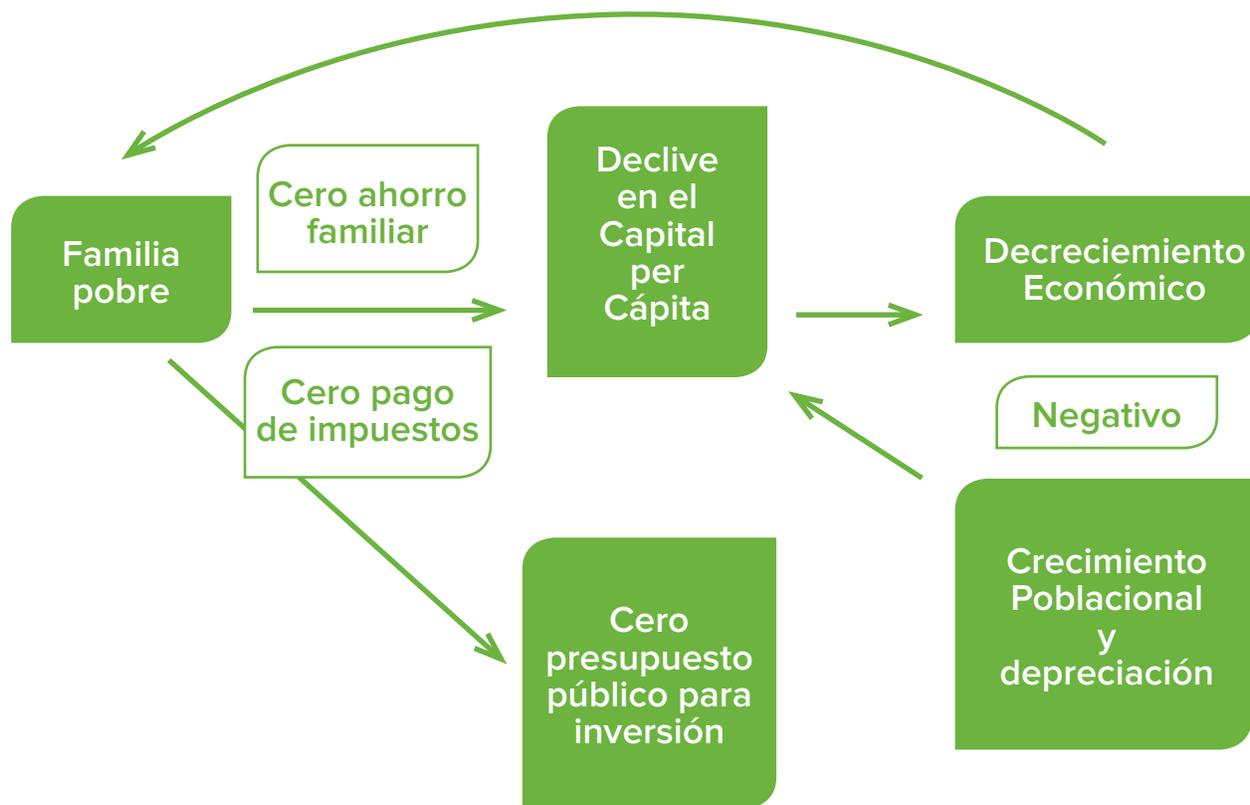
Para la elaboración de la Estrategia se inicia entonces con el reconocimiento de la economía familiar rural. Para que dicha unidad social pueda incrementar sus ingresos per cápita lo hace en una de las siguientes cuatro maneras: ahorrando excedentes, intercambiando los mismos, aumentando la producción vía tecnología o cambiando de recurso explotado.

En realidad se observa: una falta completa de ahorro en la unidad familiar en donde la producción apenas sirve para satisfacer la necesidad alimentaria y los que logran generar excedentes no tienen acceso a mercados debido a la ausencia de infraestructura productiva (carreteras y transporte). Usualmente el cultivo lo hacen rudimentariamente por lo que la productividad por hectárea es baja, es decir, no tienen acceso a la tecnología. Además son vulnerables a golpes negativos no sólo climáticos, la falta de conocimiento hace que su recurso productivo se vaya deteriorando en el tiempo. Si a lo anterior le agregamos el crecimiento de la población tenemos lo que se conoce como la trampa de la pobreza.

Nuevamente Sachs (2007) nos enseña gráficamente esta trampa de la pobreza de manera didáctica: (Ver tabla en siguiente página)

La trampa de la pobreza es el círculo vicioso que se presenta antes. Con cero ahorro el declive del capital per cápita está garantizado, y además responde negativamente producto del crecimiento de la población, depreciación del capital físico y la escasa o nula inversión pública. Bajo este esquema es imposible lograr crecimientos positivos que generen un círculo virtuoso de desarrollo.

²Familia típica rural es Padre, Madre y 4 hijos.



2.5.2) LA PRODUCTIVIDAD RURAL Y RECURSO HUMANO

Si bien todos los factores o determinantes son importantes, el capital humano o recurso humano es la piedra angular de los determinantes. Está claro que una tierra sin gente para trabajarla es inútil desde el punto de vista productivo. El factor humano es una convergencia de educación y salud, es decir, aspectos que mejoran su productividad y sus oportunidades. Entender la economía de la gente pobre es entender cómo mejorarla, los estudios muestran (Ver Schultz, 1998) que el factor decisivo para mejorar el bienestar de las familias no es la tierra, ni la energía, ni el espacio, es la calidad de población y sus avances en conocimiento.

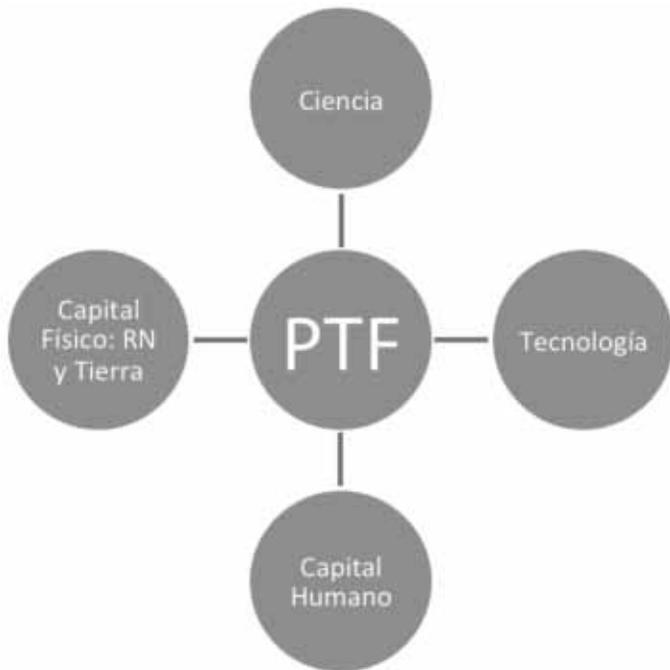
Nutrición, escolaridad, capacidades técnicas son algunas de las áreas que deben ser tratadas por los Ministerios existentes en miras de lograr ciudadanos con mejor capital humano. La inversión en salud y educación debe ser masiva en el área rural siempre con el objeto de ofrecer al individuo y su familia medios para lograr seguridad alimentaria e ingresos para ir progresando. En ese sen-

tido la tierra está sobrevalorada y la observación del declive en importancia del sector agrícola en los países es precisamente el aumento del capital humano a través de mayores capacidades y conocimiento.

No sólo el capital humano requiere de conocimiento técnico agrícola, usualmente en el sector rural se carece de capacidades económicas, financieras, empresariales, administrativas, por lo que el esfuerzo debe ser comprensivo e integral. La productividad rural es entonces una relación entre la ciencia, tecnología, capital humano y las instituciones. Estas relaciones permiten lo que Solow llama la productividad total de los factores, que no es otra cosa que aquel incremento en el crecimiento no explicado por el aumento de mano de obra o de capital, sino de la interacción de estos factores.

Si la tierra está sobrevalorada en el esquema de desarrollo, las instituciones están subvaloradas. Si bien es cierto que la evidencia muestra que los gobiernos han introducido distorsiones a través de intervenciones mal diseñadas, también es cierto que las inversiones de capital humano necesitan del sector público para llegar al área rural. En

el caso de la educación se necesitan inversiones rurales importantes con el fin de erradicar la falta de escolaridad rural. Hay que reconocer también que el gasto en educación es una inversión y debiera ser contabilizada como tal y no como gastos corrientes.



El caso del departamento de agricultura de EEUU (USDA) es uno digno de estudio, ya que considera el rol de los 4 elementos antes mencionados, obteniendo como resultado la productividad total de los factores. No obstante, la agricultura y el sector rural se transforman cuando el individuo se transforma y no la ciencia. El hombre y mujer rural y su actuación determinan el conocimiento, alteran sus aspiraciones, modifican instituciones, generan cambios, crecimiento y empleos.

El enfoque del USDA es uno de ciencia desde su inicio, sabiendo y reconociendo el rol de los mercados y de los agentes económicos. Su rol era entonces invertir en aquellas actividades que los actores privados por sí solos no lo harían: investigación y desarrollo, inteligencia de mercados, información y difusión, creación de las redes organizativas locales y comunitarias, educación técnica, entre otros.

La tierra es un determinante secundario del DR. Si las diferencias de progreso o desarrollo fue-

ran determinadas por la tierra, Guatemala un país rico en suelos y recursos naturales, debiera tener mejores indicadores. Bajo lo antes mencionado la lucha por la reforma agraria debiera ser una centrada en lo económico, es decir, que la tierra será usada más eficientemente y esto generará ingreso y reducción de pobreza.

Las experiencias de reforma agraria son negativas en general (ver Binswanger y Elgin, 1998), esto se debe a que las fincas pequeñas, según el cultivo, tienen menores productividades y los incentivos cuando son colectivos tienden a ser menos importantes que los individuales. Es por ello que el uso de la tierra tiene un costo que debe ser considerado en el caso de asignación de tierra. Los factores claves como capacidades empresariales, administrativas, técnicas agrícolas no pueden ser traspasados por la reforma, y son incluso más importantes que la tierra misma, por lo que aquellos programas que afecten estas capacidades humanas tienen mayores impactos y probabilidades de éxito.

Las tierras estatales pueden ser repartidas pero requieren de justificación económica, así como de planes y estrategias para mejorar el capital humano. Esto acompañado de políticas que entreguen títulos a pequeños agricultores y la creación de catastros transparentes que mejoren la posesión de la tierra. La propiedad privada es un principio inviolable, de lo contrario, generar una estrategia sin ella puede ocasionar severas distorsiones e incentivos perversos, con resultados claramente negativos.

2.5.3) EL MARCO INSTITUCIONAL DETERMINANTE

La institucionalidad surge, según la teoría económica, para reducir los costos de transacción y las fricciones de mercados. El enfoque institucionalista (North 1998) reconoce el rol de las instituciones, sin embargo, no existe una definición clara de lo que es una Institución. Nuevamente el concepto es uno dinámico que cambia con el tiempo. En su forma más sencilla y general se puede definir como las reglas del juego. La institucionalidad no

tiene que ser un ente público, puede ser privado. Por ejemplo, la Bolsa de Valores es una institución privada que surge para reducir los costos de transacción de los valores de acciones empresariales. Para el caso de DR y DA, la institucionalidad dictamina las reglas de juego para los emprendedores y las organizaciones que interactúan dando vida a este esquema. Hemos enfatizado el concepto dinámico de desarrollo ya que las aspiraciones de las personas cambian a lo largo del tiempo. Es por ello que las instituciones que soporten el DR deben ser dinámicas, que aprendan en el proceso de interacción con el resto de los actores. La institucionalidad debe facilitar ese proceso de aprendizaje colectivo y no direccionarlo.

Finalmente, según Chang (2007) las instituciones juegan un rol determinante en el desempeño económico. Eso está probado, pero no sabemos cómo construir una Institución que sirva para determinado tema. La construcción de una institución es un proceso de prueba y error, pero siempre enfocado en un objetivo determinado concreto (ver sección de Medición de DR). Es por ello que se necesita un estudio de casos exitosos y de fracasos para poder formular una Estrategia y su institucionalidad en el tema de DR. No obstante Chang tiene una recomendación clara, primero se prueba con un producto o Estrategia y según haya evaluaciones y resultados se institucionalizan esos esfuerzos. Esto permite reducir tiempos, ineficiencias y recursos en el dado caso que la Estrategia o producto no esté dando resultados. La flexibilidad de entrada de una institución es tan importante como la salida. Como los objetivos van cambiando, las prácticas, enfoques, estrategias y programas de una institución van quedando obsoletos o incluso a medida que se va cumpliendo con el objetivo, ya no hay nuevos retos que cumplir.

Para el caso de la institucionalidad privada, argumenta Stiglitz 1998, en países en vías de desarrollo la institucionalidad conocida como mercados no existe y si lo hace es altamente ineficiente. Los empresarios en países como Guatemala operan con altas asimetrías de información, que ocasionan altos diferenciales de precios, desincentivando ganancias y producción en los productores y

menor demanda en los consumidores. Otra falla clara en este tipo de países es la inflexibilidad del capital, en parte por el tema de información e inteligencia antes mencionado, pero también por la inexistencia de mercados financieros profundos y eficientes.

Según lo expuesto arriba cada uno de los siguientes roles está siendo atendido por instituciones o ministerios existentes. Un repaso rápido a la institucionalidad existente sin entrar en una evaluación de cómo se está logrando sigue a continuación:



Sin pretender entrar en un análisis exhaustivo, el punto central es que la institucionalidad ya existe, lo que hace falta es la Institucionalidad que pueda ser el engranaje central y operativo para la creación, diseño, coordinación y evaluación de la estrategia de DR. En su caso, el Segeplan y los COCODES son una estructura también existente que tiene la ventaja de ser central pero a la vez tiene representación local.

Es importante cerrar el tema de la organización de la integralidad como una de cooperación, los frentes contenidos dentro del concepto DR son tan amplios que una sola institución no puede ejecutarlos por sí solos, sería la creación de un Estado dentro de un Estado. Considerar también que hay organizaciones no gubernamentales como ONG's, Asociaciones Locales y Gremiales que

también son piezas claves dentro de la estrategia.

2.6) LA SOSTENIBILIDAD COMO CONCEPTO TRANSVERSAL

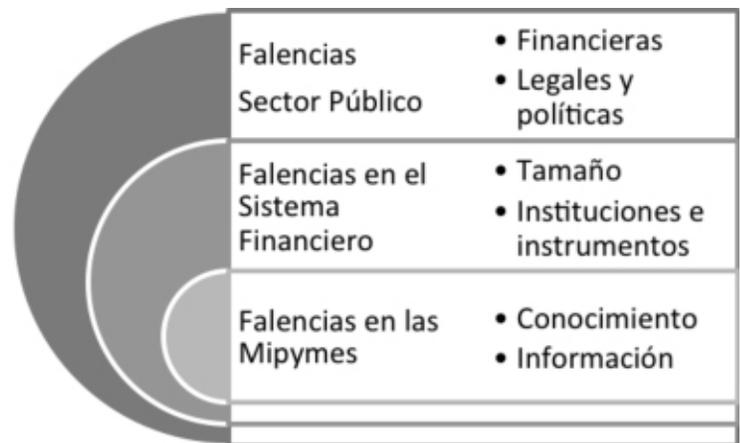
Existen dos conceptos en torno al tema de sostenibilidad: el primero económico, que define la sostenibilidad en relación a la producción constante en el largo plazo y segundo, uno biológico que contempla la sostenibilidad como la preservación de la biósfera. Los movimientos internacionales desde la Cumbre de Río en la década de los noventa, así como el Forum de Naciones Unidas de Cambio Climático, han elevado el tema a un nivel en que no puede obviarse cuando se diseña una Estrategia Nacional y en especial una de DR. Los temas centrales que deben ser cubiertos en materia de sostenibilidad tienen que ver con los siguientes conceptos que deben de ser abordados de manera incluyente y con indicadores concretos: seguridad alimentaria, degradación de tierras, degradación de recursos acuíferos, degradación de los bosques, pérdida de biodiversidad, recursos energéticos y su explotación, etc.

2.7) LA IMPORTANCIA DE LAS MIPYMES RURALES

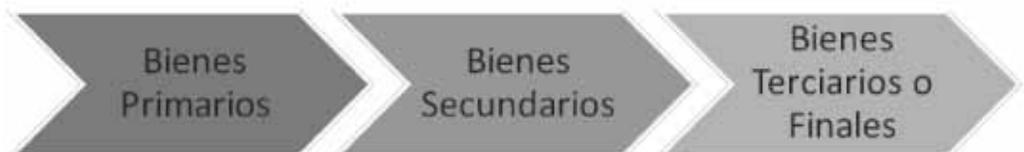
Dentro de la situación de la Mipyme en Guatemala, es importante mencionar algunos aspectos. En primer lugar, un 67% de la población trabaja en empresas menores de 6 trabajadores, es decir, la mayor parte de la población en edad de trabajar está en lo que se define como una Microempresa. Por otro lado, el 71.3% de la PEA lo hace en condiciones de informalidad. Se puede inferir que la Micro y Pequeña empresa tiene condiciones de informalidad, ganando salarios menores al mínimo y sin prestaciones laborales ni contratos legales. Según la Encovi y el PNUD, en el año 2006 existían 1.4 millones de negocios no agrícolas en Guatemala, de los cuales 875 mil se encuentran en

centros urbanos y el resto en rurales. En materia de financiamiento, podemos decir que los negocios familiares no agrícolas se financian de la siguiente manera: 78.8% ahorro personal, 6.8% préstamos familiares, 5.0% donaciones o herencias, 4.1% crédito de clientes, 2.6% préstamos bancarios.

En las falencias detectadas de la siguiente gráfica, por un lado, el Gobierno cuenta con niveles de cifras fiscales que no permiten tener los recursos necesarios para financiar cambios estructurales y por otro lado, el sistema financiero de Guatemala es subdesarrollado y carece de vehículos, instrumentos y soluciones financieras.



Por otra parte, las necesidades financieras de las MIPYMES rurales pueden ser catalogadas por el tipo de actividad dentro de la cadena productiva. Según lo producido o vendido las MIPYMES pueden ser:



- Las necesidades para las MIPYMES que producen bienes primarios o de materia prima son: financiamiento de largo plazo, deuda o patrimonio y desarrollo de capacidades técnicas y empresariales para pequeños productores. La asistencia técnica

se centra más en temas como productividad, competitividad, adopción de tecnología e innovación.

- Por su parte, las necesidades financieras del sector de bienes secundarios, en donde la cadena ya es transformadora, requiere de un financiamiento distinto al primario. Los plazos son más pequeños, pero las necesidades igualmente no están cubiertas: financiamiento de capital de trabajo (corto plazo hasta 1 año) ya sea deuda, leasing o factoring; financiamiento de inversión de capital (mediano plazo de 1 a 5 años) mediante deuda o patrimonio; en materia de capacidades se necesita apoyo en empresarialidad, incorporación de temas de responsabilidad social y certificación, competitividad de los transformadores, a través de inteligencia de mercados, transferencia de tecnologías y búsqueda de mercados.
- Finalmente, las necesidades financieras del sector terciario se parecen a las del secundario. Sólo cambian los mercados finales, ya que el terciario es más un intermediario. Para el caso de Guatemala y sus MIPYMES, la mayoría de ellas se encuentran en Bienes Secundarios y Primarios, por lo que las necesidades van en la vía del financiamiento de más corto plazo y asistencia técnica en empresarialidad, competitividad e información.

2.8) LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA FINANCIERO PARA EL DR Y DA

El Sector público o Gobierno tiene un rol dentro del sistema financiero. Su finalidad es profundizarlo mediante políticas de desarrollo de mercados financieros, transparencia en el gasto público y cuentas fiscales balanceadas que permitan señales macro estables para los inversionistas locales e internacionales. También tiene como rol promulgar leyes, reglamentos y marcos para que se creen nuevos y mejores intermediarios financieros privados.

El sistema financiero es el sector de la economía que se relaciona con todos los demás sectores, tal vez de manera más estrecha que ningún otro. La caída del sistema financiero de EEUU y de Europa en la crisis del 2008, así como las quiebras en Guatemala han traído a la palestra no sólo la importancia del sistema financiero, sino también su acceso o profundidad y la solidez del mismo, como parte del bienestar para cualquier sociedad no importando su estado de desarrollo.

La tabla siguiente (Ver De León, 2007) muestra los documentos de investigación que sustentan la importancia del sistema financiero en temas tan importantes como: crecimiento, equidad, reducción de pobreza, innovación, empresarialidad.

Evidencia sobre rol del sistema financiero:

- *Mayor acceso financiero tiene un impacto positivo en el crecimiento económico de un país, reduce pobreza e inequidad (1)*
- *Mayor desarrollo financiero impacta más que proporcionalmente a los quintiles más bajos sociales (2)*
- *Existe un rol comprobado del Estado en proveer innovaciones dentro del sistema financiero, uno de ellos son los Programas de Desarrollo en Educación Económica y Financiera. (3)*
- *Lección y rol importante de los donantes en el mejoramiento del acceso al crédito como: innovación de productos y educación económica. (3)*
- *Personas de estratos económicos bajos no cuentan con educación financiera lo que los hace vulnerables financieramente hablando. (3)*
- *Hay evidencia que asocia mayor poder fiscalizador del Ente Regulador y reducción en niveles de lavado de dinero y corrupción. (4)*
- *Empoderamiento del usuario financiero mejora eficiencia y solidez bancaria (4)*
- *Mayor transparencia en la información está asociada a mejores operaciones y servicio bancario, menor corrupción.*

(1) Beck, T. A. Demirguc-Kunt, y R. Levine (2006). *Finance, Inequality and Poverty Alleviation: Cross Country Evidence*. World Bank Policy Research Paper 338.

(2) Beck, T. A. Demirguc-Kunt, y R. Levine (2007). *Finance, Inequality and the Poor*. Journal of Economic Growth 12.

(3) Nair, A. y JD Von Pischke (2007). *Commercial Banks and Financial Access*. Brookings Ins.: Building Inclusive Financial Systems.

(4) Barth, J., G. Caprio y R. Levine (2008). *The Microeconomic Effects of Different approaches to Bank Supervision*. Political Institutions and Financial Development.

Crédito

Acceso al crédito es un derecho humano



Ahorro

Todo mundo puede ahorrar



Riesgo

Mitigar riesgos particularmente en segmentos vulnerables

Según estos principios, no importando el tamaño de personas o empresas, no sólo necesitan productos crediticios, también ahorro y por supuesto por su vulnerabilidad intrínseca, necesitan productos que mitiguen riesgos.

La falta de acceso al crédito es transversal en el caso de Guatemala, la exclusión financiera se da en sistemas poco desarrollados. El microcrédito ha surgido en el mundo y en Guatemala como solución a la falta de acceso en las áreas rurales, no obstante, tras 3 décadas de inicio del movimiento la evidencia empírica sobre su impacto en el desarrollo es mixta. Lo que sí se sabe es que hay modelos exitosos, los cuales encaran el problema no como uno de proveer fondos sino de ofrecer soluciones financiadas que están enfocadas en mejorar la productividad, competitividad, reducción de costos de las empresas /individuos, es decir, que mejore el perfil de ingresos. El modelo correcto es uno que busque soluciones integrales donde el crédito vaya acompañado de capacitación financiera, económica y técnica para que las MIPYMES saquen mayor provecho de los fondos. Algunas otras lecciones que se han aprendido a lo largo de las últimas décadas con evidencia empírica se pueden resumir en los siguientes puntos:

- Es importante reconocer la cultura de no pago en los estratos sin acceso al crédito.
- El Gobierno tiene roles:
 - o Manejo macroeconómico eficiente y estable.
 - o Infraestructura legal, física y financiera.
 - o Liberalización financiera con el fin de aumentar la cobertura y competencia dentro del sistema.
 - o Rol de la educación económica y financiera, que incluye programas para la empresarialidad, contabilidad financiera, manejo de productos financieros.
 - o Rol de reducción de costos de información.

La evidencia muestra que el rol estatal para impulsar un sistema financiero más incluyente debe contener lo expuesto arriba. La entrega de crédito directa ha mostrado pobres resultados, de hecho la evidencia es negativa (Ver Barr, 2007) ya que las instituciones privadas están en mejor posición de ofrecer productos de manera más eficiente y efectiva.

2.9) POLÍTICAS MACRO Y EL DR

La estabilidad macro es una característica de Guatemala en su historia reciente, sin episodios de devaluaciones o hiperinflaciones, así como tampoco de verdaderas crisis económicas o financieras. Se valora la estabilidad macro, no obstante la neutralidad de la misma puede ser contraproducente para el sector productivo. El área rural necesita una política macro pro crecimiento que sea diferente a una política macro de estabilidad. El dilema macroeconómico para el tema rural viene de resolver las dos grandes áreas de políticas macro:

- Precios: en su más simple forma, los políticos y consumidores de comida (producida ruralmente) quieren precios bajos, mientras que los productores quieren precios altos. No sólo desde el punto de vista de ganancias, también los precios altos generan los incentivos para producir adecuadamente.

- o Tipo de Cambio: que puede cobrar dos formas. Primero, sobrevaluado como el caso de Guatemala. Esto permite que los precios de bienes internacionales sean más baratos incentivando la importación de ellos y desincentivando la compra y por lo tanto la producción local. Esta política de tipo de cambio juega a favor de los consumidores que están normalmente en los centros urbanos. Es entonces pro consumidor, pro urbano. Este sesgo tiene como contraparte una aumento de la desigualdad y disparidad con los sectores rurales.
- o Segundo, la depreciación permite recobrar la competitividad de los países al abaratar los productos producidos localmente, encareciendo los internacionales. La industria y producción agrícola local se ve estimulada, generando empleos productivos rurales y urbanos. No obstante esta política de depreciación puede generar inflación no deseada si no es acompañada de una política fiscal restrictiva que reste presión de demanda sobre los productos.
- o Tasas de interés: son mejor determinadas por el mercado y responden a las condiciones de ahorro e inversión del país. Países con altas tasas de ahorro cuentan con tasas más bajas que a la vez incentivan la inversión, generando el círculo virtuoso deseado.
- Política Fiscal: Sana y contracíclica. Si los gobiernos operan con presupuestos balanceados en el largo plazo, es decir, superavitarios cuando el ciclo es alcista y deficitarios cuando el ciclo económico es bajista, se logran dos importantes factores: primero, estabilizar los shocks económicos y suavizarlos, generando mejores señales para las decisiones económicas. Segundo, reducción de incertidumbre que abarata el costo del capital y permite mayor visibilidad en las inversiones de largo plazo así como de ahorro.

No obstante si se persigue una política macro procrecimiento como la mencionada antes, es necesario que el sector fiscal crezca por debajo del crecimiento de la economía para restarle presión de demanda de los precios locales ayudando a limitar las expectativas inflacionarias, mientras se produce una depreciación que mejore la competitividad del país.

2.10) QUÉ PODEMOS APRENDER DE LAS ESTRATEGIAS FALLIDAS: LECCIONES DOLOROSAS Y OTRAS REFLEXIONES

Conocer lo que no se debe de hacer es un paso en la dirección correcta. Aquí una lista de ellos:

- Asumir que para desarrollar el sector rural la mejor estrategia es una de desarrollo urbano para absorber la migración rural, ha probado no ser efectivo. Ver Binswanger 1998. Por el contrario, si el DR no es considerado, la migración hacia las ciudades será desbordante generando informalidad y altos índices de criminalidad. Un política de DR integral puede entonces reducir la presión sobre las ciudades, combatir la criminalidad e informalidad.
- Según Timmer 1998, los mercados son imperfectos lo que justifica la intervención del Estado. Las intervenciones mediante empresas estatales es completamente ineficiente y con altas probabilidades de fracaso. Lo normal es que la solución sea peor que el problema mismo. El sector agrícola es presa de la tentación de políticas bien intencionadas, pero pobremente concebidas y acciones mal manejadas.
- Las políticas de protección industrial o de sustitución de importaciones conocidas como las medidas cepalianas por ser promovidas por Prebisch de Cepal en los años 60, fueron fatídicas para el sector rural.
- En la década de los sesentas, incluso se llegó a poner impuestos específicos a la producción

agrícola. Los efectos fueron fatídicos en crecimiento, innovación y destrucción de mercados. Este caso aunque parezca lejano se sigue dando en algunos países como Argentina donde se aplica esta política a los productos agrícolas. Impuestos agrícolas reducen la demanda de mano de obra ocasionando una caída en los ingresos y aumento en la pobreza rural.

- Políticas de precios fijos agrícolas es otra de la gama de medidas que se han aplicado en Latinoamérica en las décadas pasadas. Los resultados ocasionan no sólo efectos adversos en el sistema productivo desincentivando precisamente la producción, sino también causando una sobrevaluación del tipo de cambio real.
- La improvisación de los políticos de turno también ha probado ser negativa según la experiencia. Utilizando razones sociales, se diseñan políticas para mejorar el bienestar social, diagnosticando bien el problema pero no justificando ni explicando que las acciones tomadas tienen impactos comprobados. El resultado es despilfarro de recursos públicos y distorsión mayor en los mercados con los altos costos que acarrear mercados con esa característica.

El tema político también ha generado otro tipo de política negativa y es la captura del poder político por grupos interesados en políticas ineficientes como un todo, pero muy efectivas para sus agendas propias. Los gobernantes de turno pueden utilizar la institucionalidad así como recursos públicos para hacer políticas rurales inefectivas con el fin de retener el poder.

- Proyectos integrales de desarrollo rural o IRD por sus siglas en inglés, implementados con el apoyo del Banco Mundial en las décadas pasadas no funcionaron, afortunadamente dejan una serie de lecciones:
 - o Falta de ambiente político poco propicio.
 - o Falta de compromiso político por parte de los Gobiernos

- o Falta de tecnología apropiada
- o Negación del rol de las instituciones en el desarrollo
- o Falta de participación de las partes beneficiarias. El enfoque top down no funcionó.
- o Problemas de coordinación.
- o La descentralización es difícil, políticamente complicado, falta de apoyo a nivel local así como de profesionalización de las personas locales.

- No tomar en cuenta a los beneficiarios es fatídico. Recordemos el concepto de DR como uno subjetivo y de aspiraciones. Es clave conocer a las personas. El empoderamiento de las personas no significa solamente preguntarles, también hay que involucrarlos.
- En materia de experiencias financieras hay consenso de que el Estado no es un buen intermediario financiero. En Robinson 1998, se concluye que los subsidios de créditos promueven la corrupción y la captura de la institución; la difusión de nuevas experiencias financieras no proviene del gobierno, sino de instituciones no formales de microcrédito que operan en la frontera, con programas subsidiados de crédito y de costos de tasas, que tienen altas tasas de no pago, los cuales son insostenibles; los efectos de los subsidios son perversos, deprimen la movilización de fondos privados y distorsiona los precios de los créditos, entre otros.

Se necesitan economías de escala en la intermediación financiera, es por ello que cualquier distorsión no permite a esta escala tener un efecto sobre el aumento de los costos de crédito para las personas y empresas rurales. Estos mayores costos financieros no les permiten su crecimiento sino que las ganancias son capturadas por estos prestamistas depredadores.

3 HACIA UNA PROPUESTA DE POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL

El secreto del éxito para el tema de desarrollo es cómo combinar mercado y estado para el beneficio del individuo. La respuesta es aumentar el nivel de capital por habitante, se ha comprobado que países pobres cuentan con bajos niveles. (Sachs, 2007).

La historia ofrece claros ejemplos empíricos de cómo sociedades han avanzado económica y socialmente. Esta evidencia ha derribado aquella vieja y dañina creencia que el bienestar de un individuo o empresa es resultado del malestar de otro. Los avances son claros en todos los países confirmando que el desarrollo no es un juego suma cero. Para ello es aún más enriquecedor estudiar a nivel micro, la economía de la pobreza y la ruralidad. Este es el punto inicial de una Estrategia: el Estudio o Diagnóstico Comprensivo de la economía rural a nivel de unidad familiar.

En la sección anterior se menciona y define la trampa de la pobreza como aquel círculo vicioso que no permite el desarrollo humano. Es preciso entender esta dinámica para romperla. Se puede salir de la trampa de la pobreza con inversiones públicas masivas que combatan los males expuestos arriba tal es el caso de:

- a) Acceso a mercados: carreteras y transporte, así como comunicaciones
- b) Acceso al crédito y tecnología: para posibi-



litar la compra y adquisición de nuevas tecnologías que aumenten la productividad por hectárea.

- c) Acceso a la capacitación: esto no sólo aumenta la productividad sino también puede llevar a reducir la vulnerabilidad de la producción, detener e incluso mejorar la calidad del recurso, incluso cambiar de cultivo o actividad hacia uno más rentable.

Utilizando los conceptos de capital se puede entonces afectarlos positivamente mediante esfuerzos unidos privados y públicos:



A continuación se profundiza de manera concreta en cada uno de ellos. Es importante reconocer entonces la relevancia de contar con un ente centralizador de la elaboración, monitoreo y evaluación de la Estrategia y con ejecutores descentralizados en los mecanismos e instituciones ya existentes, ya sean Ministerios a nivel nacional, municipalidades y Cocodes a nivel local.

3.1.1) DIAGNÓSTICO COMPRENSIVO

La tendencia mundial es tomar el problema de la pobreza y el DR como una enfermedad adoptando entonces la teoría económica de economía clínica. Las similitudes son claras, ante un problema (enfermedad) se requiere primero de un diagnóstico exhaustivo para poder diseñar la estrategia para atacar la enfermedad. Es por ello que antes de realizar una Estrategia es necesario realizar un diagnóstico comprensivo en el sentido que no sólo se debe conocer el fenómeno económico y social de la pobreza, también se debe ver la realidad del equipo con que se cuenta, tanto humano como físico para afrontar el reto.

El Diagnóstico debiera incluir los siguientes temas:



- a) Diagnóstico de la Pobreza: la demografía, distribución, geografía, etnicidad, género de la pobreza rural. Incluye tendencias económicas, sociales, ambientales, de salud y educación.
- b) Diagnóstico del marco de política económica: ambiente de negocios, política comercial, de inversiones, fiscal y monetaria, entre otros
- c) Diagnóstico de Presupuesto y Cuentas Fiscales: ingresos, gastos, deuda pública, impuestos, aparato de recaudación, etc.
- d) Diagnóstico Geográfico: es importante realizar este estudio para conocer la distribución de la población en la geografía enfocada en acceso a carreteras, proximidad de puertos, densidad, condiciones agrícolas de la tierra, inventario de recursos naturales de toda índole y finalmente una ecología de las epidemias locales.
- e) Patrones de Gobernanza: derechos civiles, sistemas de manejo público, corrupción, violencia, sistema político, etc.
- f) Barreras Culturales: reconocimiento de la diversidad de un país.
- g) Geopolítica: relaciones internacionales políticas y comerciales del país con el mundo.

³Ver Sachs (2007)

3.1.2) PLAN DE INVERSIÓN: ESTRATEGIAS TRANSVERSALES

Las estrategias transversales debieran tener como principal objetivo afectar positivamente la relación capital per cápita. Refiriéndose al concepto de capital como uno integral y no sólo físico o financiero. Las seis formas de capital que la gente rural y pobre no tiene, y que habilitan su desarrollo se presentaron en la sección 2.5.1. Son estos capitales los que se pueden usar como metas con indicadores para ser parte de las estrategias. Antes de enumerar las Estrategias Transversales que pretenden afectar positivamente los 6 capitales antes mencionados, es necesario completar el marco con una serie de factores adicionales que debieran ser considerados a la hora de la creación de cada una de las Estrategias. Estas son:

1. Promover la apertura de la economía. La búsqueda de la eficiencia, competitividad y productividad son deseables.
2. Reducción de privilegios. Subsidios, protección de mercados y toda distorsión de mercado deben ser eliminados.
3. Inteligencia de mercados: Se necesita un mejor entendimiento microeconómico de las dinámicas rurales en las diferentes actividades productivas
4. Derechos de propiedad. Es necesario contar con catastros para identificar la propiedad de la tierra. Eso permite contratos comerciales, productivos y crediticios.

Las Estrategias Transversales por tipo de capital recomendadas son:

- **Mejorando el Capital Humano:**
 - o Estrategia de Seguridad Alimentaria
 - o Estrategia de Desnutrición Crónica
 - o Estrategia Educativa Nacional Primaria y Básica
- **Mejorando el Capital de Negocio:**
 - o Estrategia de Sistema Financiero Nacional

- o Estrategia de Reducción de Vulnerabilidad y Manejo de Riesgo
- o Estrategia de Política Comercial y Atracción de Inversión Extranjera directa
- o Estrategia de Competitividad Nacional
- o Estrategia Energética

- **Mejorando la Infraestructura Física:**

- o Estrategia de Infraestructura, Comunicaciones y Transporte Nacional
- o Estrategia de Infraestructura Pública para Educación, Salud y Justicia.

- **Mejorando el Capital Natural:**

- o Estrategia Nacional del Agua y Suelos
- o Estrategia Nacional Ambiental

- **Mejorando el Capital Institucional**

- o Estrategia Nacional de Seguridad y combate al crimen
- o Modernización del Aparato Estatal
- o Mejoramiento del Servidor Público
- o Eficientización del Estado
- o Mejoramiento de mecanismos de control y transparencia pública
- o Expansión del Organismo de Justicia
- o Estrategia Macroeconómica para el Desarrollo

- **Mejorando el Capital de Conocimiento**

- o Estrategia de Investigación y Desarrollo
- o Estrategia de Capacitación Técnica y Educación Terciaria

A continuación se profundiza en algunas de ellas:

- a) Estrategia Nacional del Agua: Es un recurso esencial para la vida humana y para el sector agrícola es aún más importante que para otros sectores. Es necesario contar con desarrollo y optimización del uso del recurso agua. Esta estrategia tiene que contener además del factor económico, la irrigación, distribución, conservación y ge-

neración de agua hacia el futuro. Un enfoque económico, en donde es importante recordar que este recurso debe ser sostenible.

Para el tema de DR, es estratégico ya que muchas de las personas que viven en la ruralidad no tienen acceso al agua. Algunas cifras importantes concernientes al agua en Guatemala son: 80% del agua usada para el tema agrícola, mientras que sólo un 13% para el industrial. Esta disparidad es importante considerarla para elaborar la Estrategia. En el caso de Guatemala, el MARN (Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales) lidera el tema del agua en conjunto con el Gabinete integrado por la Secretaría Técnica del Gabinete de Agua, con el apoyo del Consejo de Cooperación Internacional (CCI), integrado por el Ministerio de Relaciones Exteriores /MINEX, el Ministerio de Finanzas Públicas /MINFIN, y la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia de la República/ SEGEPLAN.

- b) Estrategias para profundizar el Sistema Financiero y Mercado de Capitales: El objetivo central es desarrollar el sistema financiero con el fin de que sea más completo. En Guatemala el sistema financiero es pequeño, la razón de depósitos a PIB es menor a 30%, que contrasta con países de la región como El Salvador (+45%), Costa Rica (+40%), Chile (+85%) y EEUU (+105%).

Como contraparte, menos de la mitad de la población mayor de 18 años utiliza la banca en Guatemala según encuesta de CABI y de la Fundación para la Educación Económica. Dentro de una Estrategia de desarrollo financiero de un país debieran estar presente temas como: mejoramiento del acceso al crédito, optimización y eficiencia de intermediación, regulación que estimule y habilite el mercado de capitales, apertura del mercado para la entrada de

instituciones financieras complementarias a las locales, entre otras.

Tradicionalmente, este tipo de programas y estrategias es liderado por el Ministerio de Finanzas de los países o en su defecto, los Bancos Centrales. En el caso de Guatemala, el MINFIN no tiene una Estrategia de esta naturaleza y no ha mostrado señas de entender la vitalidad de promover este tipo de acciones.

Los ejes centrales y el marco para la Estrategia de SF tiene que ver con el reconocimiento de las fallas de mercados, siendo éstas: información imperfecta, selección adversa y riesgo moral, así como mecanismos para evitar posiciones dominantes monopólicas de los prestamistas. Pero además en el área rural existen los siguientes problemas que hacen de la situación aún más difícil: Colateral escaso o no existente por propiedad de tierras no registradas, riesgos altos de precios y cumplimiento de contratos de desastres naturales, no hay mecanismos de forzar el o es muy caro hacerlo. La evidencia empírica es clara al respecto (Ver Besley 1998), los gobiernos tienen un récord pobre en manejar y administrar créditos directos al sector rural, su Estrategia debiera de ser atacar las fallas de mercado directamente para que sean los sectores privados los que lo hagan. El caso más significativo es mejorar los derechos de propiedad, también incentivar y promover esquemas para la cobertura de riesgo. En ese sentido se requiere de innovación financiera a través del sector privado como:

- Microcrédito con asistencia técnica
- Mecanismos de cobertura de precios de productos de agricultura en los mercados internacionales.
- Mecanismos de Autoaseguro, fomentarlos y facilitar la formación de éstos para cubrir desastres naturales.
- Promover las leyes de Leasing, Facto-

ring para que se amplíe el uso de estos instrumentos.

- Promover mecanismos bursátiles para capitalizar inversiones en las áreas rurales.

Si bien es cierto que existen Bancos públicos que han brindado grandes avances a países en el tema rural, es importante tener claro que son entidades que se manejan apolíticamente y sin las presiones de grupos de interés. De lo contrario no sólo no pueden ofrecer soluciones, también distorsionan el mercado financiero de un país.

- c) Estrategia de Seguridad alimentaria: Seguridad alimentaria tiene que ver con el acceso de alimentos por parte de las poblaciones rurales y urbanas de un país, no con la autoproducción. En un mundo globalizado, la escasez de un producto puede ser compensada importándolo del exterior pero debe haber recursos para poder pagarlos.

Para casos extremos de hambruna, políticas de crecimiento y DR tradicionales puede tomar tiempo el logro de los objetivos, y ser demasiado tarde para situaciones temporales que requieren de acción inmediata. Se recomienda un enfoque de Manejo de Riesgo, el cual parte de un diagnóstico de áreas vulnerables así como de la institucionalidad para movilizar alimentos en el corto plazo.

3.1.2) PLAN DE INVERSIÓN: LAS ESTRATEGIAS ESPECÍFICAS

La Estrategia de DR debe ser integral como se ha argumentado a lo largo de este documento, y el Plan de Inversión deberá entonces contener también estrategias más específicas para los distintos sectores productivos del país. Los 4 grandes sectores son:

- a) Sector Industrial
- b) Sector Agrícola
- c) Sector Servicios
- d) Sector Comercio

Cada uno de ellos está compuesto por sub sectores y cada Política deberá ser lo más específica y comprensiva posible. A continuación se enumeran algunas de las Estrategias o Políticas encapsuladas dentro de los sectores productivos antes mencionadas. Sin ningún orden especial son:

1. Estrategia Nacional Forestal: los bosques siendo un recurso natural preciado en los países, es sujeto de una estrategia específica. Ocupa además una porción importante de los países, en Guatemala es cerca de un 35%. Una estrategia forestal tiene que considerar el concepto de Manejo Sostenible de Bosques, Conservación de bosques naturales, reforestación, aforestación y recuperación de tierras degradadas. El sector forestal es estratégico para Guatemala, toca varios temas relevantes: es un sector productivo y atractivo para la inversión, reduce vulnerabilidad ante eventos climatológicos, reduce pobreza, mejora el medio ambiente, es turístico y puede brindar servicios ecológicos, es fuente de energía en forma de leña, además que puede ser imagen país. Para el caso de Guatemala, la institucionalidad forestal es el INAB (Instituto Nacional de Bosques) creada por la Ley Forestal de 1996. La estrategia forestal es entonces coordinada por el INAB en lo que se denomina la Agenda Forestal Nacional que es un conjunto de Estrategias más específicas al tema forestal, tal es el caso de la Estrategia Nacional Financiera Forestal, entre otras.
2. Estrategia para el Desarrollo Agrícola: El tema del sector agrícola es clave para el DR. Es por ello que se agrega un anexo especial en donde se conceptualiza y discuten temas en torno al tema desarrollo agrícola. Ver abajo.

En el caso de Guatemala, el MAGA (Ministerio de Agricultura y Ganadería) es el rector del tema DA. No obstante carece de apoyo presupuestario, en especial durante la administración actual, en donde el presupuesto fue recortado de manera acumulada en casi 45%. El MAGA debe ser objeto de una reestructuración mediante una verdadera Estrategia de Desarrollo Agrícola (EDA) como eje central de sus esfuerzos, que a la vez forma parte de la Estrategia de Desarrollo rural.

3. Otras Estrategias que completan la de DR son:

- a. Estrategia Industrial
- b. Estrategia de Cooperativas
- c. Estrategia para la Pesca
- d. Estrategia para la Ganadería
- e. Estrategia de Turismo
- f. Estrategia de Minas y Canteras
- g. Estrategia de Extracción petrolera
- h. Entre otras.

La importancia de cada una de ellas es claramente relevante. No obstante dada la realidad nacional, por ejemplo la Estrategia Agrícola es importante debido a su peso e importancia de la ruralidad, mano de obra, ventajas competitivas, etc.

3.2) PLAN DE ADMINISTRACION PÚBLICA: EJECUTANDO EL PLAN DE DR

Es importante reconocer que si un diseño de acción no es coherente, la Estrategia puede fracasar. Se requiere un sistema de acción para diseñar, ejecutar y monitorear la EDR. Este sistema debe tener claro los siguientes cuatro elementos, adaptados para el caso de Guatemala:

- El Administrador, este actor es el engranaje de toda la Estrategia, para el caso de Guatemala se propone al SEGEPLAN y su interde-

pendencia con los entes descentralizadores que son los COCODES (Consejos Comunitarios de Desarrollo). Sería entonces no sólo el Administrador, también el Coordinador de los ejecutores. Los ejecutores son cada Ministerio o Institución Pública/Privada que sea relevante. La idea central es no duplicar funciones sino más bien convocar esfuerzos en torno al tema de DR.

- Los objetivos: es necesario crearlos lo más explícitamente y con indicadores concretos que lo definen. Cada componente de la Estrategia tiene diferentes objetivos pero siempre bajo el objetivo general de la EDR.

El Coordinador (Segeplan) deberá entonces tener un inventario de políticas, programas y proyectos para que se pueda evaluar su impacto. Esto puede realizarlo un tercero con el fin de darle independencia al resultado. Con el resultado de impacto se podrá conocer la efectividad y eficiencia de cada uno de ellos en función de los resultados logrados. Con esta información se podrá redireccionar o reasignar fondos hacia los proyectos con mayor impacto y minimizar aquellos menos efectivos. Para ello antes que nada se deberá contar entonces con objetivos claros (variables o indicadores) que desean mejorarse.

3.3) PLAN FINANCIERO: CÓMO SE FINANCIA LA ESTRATEGIA NACIONAL DE DR?

Para concretizar la Estrategia de Desarrollo Rural se propone entonces el siguiente proceso:

1. Enumeración de las Estrategias Transversales Claves
2. Selección de Indicadores Concretos (Usar los de los Objetivos del Milenio)
3. Selección de las metas de dichos indicadores
4. Identificar la diferencia entre la meta y la actual, para saber las necesidades financieras.
5. Cuantificación del esfuerzo financiero no

sólo en Infraestructura pública pero también en personal administrativo y operativo.

6. Cálculo final de la Estrategia en recursos necesitados, pero más importantes la proyección de flujos de caja necesarios anualmente para cumplir las metas.
7. Con el flujo determinado se puede Planear Financieramente hacia adelante en la Estrategia de Desarrollo Rural.

Con la determinación del flujo no termina la planeación financiera. Cómo se financiará la Estrategia es clave y para ello el Estado tiene que considerar varios factores antes de iniciar una escalada de impuestos que puede ser contraproducente a la inversión, entre ellos: priorización del Gasto Público, mejora en la recaudación para incrementar los ingresos fiscales, utilizar deuda pública para aquellas inversiones en infraestructura, pero también es recomendable buscar ayuda y asistencia externa.

Se recomienda que el tema financiero sea elevado en su importancia. Muchos planes no llegan a ésta fase que es crucial. Sin recursos los planes no llegarán a buen término, es por ello que se propone que el tema de financiamiento descansa sobre los siguientes principios:

- Filosofía de Resolución de Problemas: El aparato público debe contar con esta filosofía. Para ello debe tener una estrecha relación con los problemas, necesidades e información proveniente de la sociedad.
- Gestión por resultados: tiene que ver con el uso eficiente de los recursos públicos. Apoyar programas con mayor impacto es la lógica que debiera imperar, aun que ellos signifique la eliminación o clausura de instituciones, proyectos, programas o políticas. La focalización es entonces deseada.
- Transparencia en la Ejecución: en Guatemala, si bien la carga tributaria es una de las más bajas de la región, existe una percepción de corrupción en la administración

pública. Es prioritario darle de nueva credibilidad y certeza al uso del dinero público. Una vez implementados los esfuerzos económicos bajo los principios antes mencionados. La priorización del gasto público debe de ser sujeta a una planeación de largo plazo. Esta debe de contar con claridad y con los siguientes principios:

- Empezar con lo básico en materia de Capital Humano. Esfuerzos masivos en mejorar la nutrición, salud, escolaridad y educación de la población.
- En materia de seguridad, retomar el control del país, en especial en las áreas rurales donde la presencia de las fuerzas públicas son limitadas. Esto no permite el libre flujo de comercio o lo encarece.
- Infraestructura también requiere de un empezar desde lo básico. Hacer un verdadero estudio de costos de transporte para conocer cuellos de botella y mecanismos para que los costos de acceder mercados por parte de los productores o la economía rural sean más bajos. Aquí no sólo vial, sino marítimo y aéreo.
- El MAGA necesita una planeación estratégica completa que parta de los principios de inteligencia al sector, apoyo técnico y diseminación de tecnología. Este enfoque de investigación y desarrollo es necesario, ya que los bienes públicos generados pueden ser usados mejor por el sector privado para eficientar, reasignar, y finalmente transformar el agro hacia un sector más dinámico, más eficiente y más productivo.

Bibliografía y referencias

- Barr, M., A. Kumar y Litan, R. (2007). Building Inclusive Financial Systems. Brookings.
- Bates, R. (1998). The Political Framework for Agricultural Policy Decisions. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Besley, T. (1998). How do market failures justify interventions in rural credit markets?. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Binswanger, H. (1998). Agricultural and Rural Development: Painful Lessons. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Binswanger, H. y M. Elgin (1998). Reflections on Land Reform and Farm Size. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Bonnen, J. (1998). Agricultural Development: Transforming Human Capital, Technology and Institutions. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Business Impact Report 2010: Scanning the contribution of 20 multinationals to the MDG. (2010). NCDO, Sustain Analytics.
- Chang, Haa Joon. (2007). Institutional Change and economic development. Brookings Institution.
- Chang, Haa Joon. (2010). Towards a more productive debate. Making it Magazine: Industry for development. United Nations.
- De León, Paulo (2007). Diagnóstico del Sistema Financiero de Guatemala y su rol en el crecimiento. PNUD.
- De León, Paulo (2008). Los Intermediarios Financieros, Crisis Financieras y el rol de la Transparencia. Fundación para la Educación Económica de Guatemala.
- De León, Paulo (2010). Análisis del Financiamiento al Sector Forestal en Guatemala. Foro de las Naciones Unidas para los Bosques.
- Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Diversidad Etnico-Cultural: La ciudadanía en un estado plural. PNUD.
- Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007. PNUD. (Anexo Estadístico).
- Liedholm, C. (1998). Micro and small enterprises and the rural poor. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Mathur, A. (2005). Rural Development: Indices and Linkages. National Institute of Rural Development-NIRD. Government of India, Hyderabad.
- North, D. (1998). Economic Performance through time. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Robinson, M. (1998). Microfinance: The paradigm shift from credit delivery to sustainable financial intermediation. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Ruttan, V. (1998). Models of agricultural development. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Ruttan, V. y Y. Hajami (1998). Inducen Innovation Model of Agricultural Development. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Scachs, J (2007). The End of Poverty. Penguin.
- Schiff, M. y A. Valdés (1998). The Plundering of Agriculture in Developing Countries. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Schultz, T. (1998). Investing in People. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Sen, A. (1998). Food, Economics, Entitlement. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Singh, K. (2009). Rural Development: Principles, Policies and Management. Sage Texts.
- Staatz, J. y C. Eicher. (1998). Agricultural development ideas in Historical Perspective. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Stiglitz, J. (1998). Markets, market failures and development. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Timmer, P. (1998). The Agricultural Transformation. John Hopkins Press: International Agricultural Development.
- Timmer, P. (1998). The Macroeconomics of Food and Agriculture. John Hopkins Press: International Agricultural Development.

Cámara del Agro

Guatemala



Guatemala, Centro América
Tels. 23353003 – 23352996 – 23352997
E-mail: info@camaradelagro.org

 /camaradelagro
www.camaradelagro.org