



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala



Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz

Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual

Mario Sosa Velásquez



ise

Instituto de investigación y proyección
sobre el Estado



VRIP

VICERRECTORÍA DE
INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN



Universidad
Rafael Landívar
Tradición Jesuita en Guatemala

EDITORIAL
CARA
PARENS
UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR

Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz

Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual

Mario Sosa Velásquez

ise

Instituto de investigación y proyección
sobre el Estado

338.9728151

S715 Sosa Velásquez, Mario

Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz : Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual / Mario Sosa Velásquez. Guatemala : URL : Editorial Cara Parens, 2016.

xxii, 214 p.

ISBN: 978-9929-54-142-9

1. Desarrollo económico y social - Guatemala - Alta Verapaz
 2. Políticas de desarrollo - Guatemala - Alta Verapaz
 3. Desarrollo rural - Guatemala - Alta Verapaz
 4. Política pública - Guatemala
 5. Guatemala - Política social
- i. Universidad Rafael Landívar. Instituto de investigación y proyección sobre el Estado -ISE-
- ii. t.

SCDD 21

Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual Mario Sosa Velásquez

Guatemala, 2016

Editorial *Cara Parens* de la Universidad Rafael Landívar.

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

D. R. © Editorial *Cara Parens* de la Universidad Rafael Landívar
Vista Hermosa III, Campus Central, zona 16, Edificio G, oficina 103
Apartado postal 39-C, Ciudad de Guatemala, Guatemala 01016
PBX: (502) 2426-2626, extensión 3124
Correo electrónico: caraparens@url.edu.gt
Página electrónica: www.url.edu.gt

Dirección editorial:	Karen De la Vega de Arriaga
Coordinadora editorial:	Dalila Gonzalez Flores
Coordinador de diseño gráfico:	Pedro Luis Alvizurez Molina
Coordinadora administrativa y financiera:	Liceth Rodriguez Ruíz
Diseño gráfico y diagramación:	Andrea Elisa Díaz Celada
Edición y corrección:	Ulysses Cifuentes Velásquez

Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado

Antes INGEP

Editores responsables

Mgtr. Belinda Ramos
Mario Sosa Velásquez
Mario Sosa Velásquez

Investigador

Asistentes de investigación en
distinto momento del proceso:

Jeraldine del Cid Castro
Geremías López Castro
Mario Sosa
Mario Sosa
Jeraldine del Cid

Fotografías de portada

Fotografías interiores

AUTORIDADES DE LA UNIVERSIDAD RAFAEL LANDÍVAR

Rector	P. Eduardo Valdés Barriá, S. J.
Vicerrectora académica	Dra. Lucrecia Méndez González de Penedo
Vicerrector de Investigación y Proyección	Dr. José Juventino Gálvez Ruano
Vicerrector de Integración Universitaria	P. Julio Enrique Moreira Chavarría, S. J.
Vicerrector administrativo	Lcdo. Ariel Rivera Irías
Secretaría general	Lcda. Fabiola Padilla Beltranena de Lorenzana

AUTORIDAD DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN SOBRE EL ESTADO

Director Lcdo. Byron S. Morales Dardón

ÍNDICE

Índice de mapas y cuadros	ix
Siglas y acrónimos	xi
Introducción	xv
CAPÍTULO I	1
Desarrollo y acción pública en territorio: una aproximación	1
1. Crítica al “desarrollo” y sus controversiales aplicaciones	1
2. Desarrollo: una aproximación crítica	7
3. Desarrollo territorial	14
4. Acción pública y desarrollo territorial	22
CAPÍTULO II	27
Dinámicas relacionadas con el desarrollo territorial en Alta Verapaz	27
1. Condiciones sociales imperantes	27
2. Un modelo económico de raíces históricas	31
3. Acumulación de capital en su fase actual	40
3.1. Palma de aceite y caña de azúcar	40
3.2. Los proyectos hidroeléctricos, mineros y petroleros	54
3.3. La carretera de la Franja Transversal del Norte (FTN)	63
3.4. De las afectaciones a la economía campesina	67
3.5. Actividades e iniciativas complementarias al modelo de acumulación	70
4. Conflictividad agraria y territorial como resultado del modelo	74
4.1. El Estado como reproductor de conflictividad	81
4.2. Lo revelador de los desalojos en el Valle del Polochic	83
4.3. Monte Olivo y su resistencia al Proyecto Hidro Santa Rita	89
5. A manera de síntesis	93
CAPÍTULO III	95
Dinámicas de acción pública: un ámbito de contradicciones en Alta Verapaz	95
1. Los planes de desarrollo territorial: un momento privilegiado de la acción pública	97
1.1. Los planes y su formulación	100
1.2. Lo sectorial y el proyecto antes que una política de desarrollo territorial	102
1.3. Los planes y su potencialidad frustrada	105
2. Políticas públicas y acción pública en el Codedeav	110
3. Presupuesto como límite de la acción pública	118
3.1. De las reducciones presupuestarias y reprogramación de obras	121

4.	El gobernador y el alcalde: determinantes de la acción pública	125
5.	Otras posibilidades y límites de la participación ciudadana en el Codedeav	131
5.1.	Representación política en el Codedeav	131
5.2.	Gestión del espacio desde la representación civil: el caso del reglamento interno del Codedeav	142
5.3.	Auditoría social dentro y fuera del Codedeav	147
5.4.	Vertientes políticas dentro y fuera del Codedeav	152
CAPÍTULO IV		161
Posibilidades y limitaciones para la acción pública en Alta Verapaz		161
1.	Acumulación de capital y acción pública en Alta Verapaz	162
2.	La gestión estatal del territorio	165
3.	La gestión estatal de la acción pública para el desarrollo territorial	168
4.	Fortalezas y limitaciones de los actores sociales en el Codedeav	172
5.	Posibilidades y limitaciones del Siscode para la gestión del desarrollo territorial	174
6.	A manera de conclusión	175
CAPÍTULO V		179
Pautas para la acción pública hacia el desarrollo territorial		179
1.	Propuestas con relación a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural	180
2.	Propuestas con relación al proceso político en Alta Verapaz	184
3.	La recreación o refundación del Estado en el centro de la discusión	185
REFERENCIAS		187
Bibliográficas		187
Electrónicas		196
ANEXOS		199
Anexo 1		
	Extracto de discursos en acto de firma de convenio de cooperación para la construcción y funcionamiento de la Hidroeléctrica Santa Rita S. A.	199
	Extracto de discursos	199
Anexo 2		
	Mapa de agrupamientos de municipios en Alta Verapaz, por registro de conflictividad agraria	203
Anexo 3		
	<i>Ranking</i> de gestión municipal, Alta Verapaz años 2011-2013	205
Anexo 4		
	Actores entrevistados	207
Anexo 5		
	Entrevistas actores clave	211

ÍNDICE DE MAPAS Y CUADROS

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1		
Departamento de Alta Verapaz		28
Mapa 2		
Cobertura de palma de aceite o africana en Guatemala, año 2012		42
Mapa 3		
Distribución potencial de palma de aceite o africana en Guatemala, año 2012		44
Mapa 4		
Cobertura de caña de azúcar, año 2012		47
Mapa 5		
Distribución potencial de caña de azúcar, año 2012		51
Mapa 6		
Derechos mineros en Alta Verapaz, octubre 2015		60
Mapa 7		
Franja Transversal del Norte		64

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1

Municipios priorizados en Alta Verapaz. Plan del Pacto Hambre Cero (2012) 30

Cuadro 2

Desigualdad en el acceso a la tierra por municipio en Alta Verapaz 2002 35

Cuadro 3

Algunos productos de Alta Verapaz y su importancia porcentual con relación a la producción nacional, año 2010 37

Cuadro 4

VARIABLES ECONÓMICAS EN ALTA VERAPAZ, AÑO 2010 38

Cuadro 5

Hidroeléctricas instaladas en Alta Verapaz al 2015 56

Cuadro 6

Conflictos en Alta Verapaz, por tipología y municipio 2012-2015 79

Cuadro 7

Inversión Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, departamento de Alta Verapaz 2012-2014 119

Cuadro 8

Transferencias del Fonpetrol a municipios de Alta Verapaz años 2011-2014 144

Cuadro 9

Ámbitos contradictorios en la búsqueda del desarrollo territorial en Alta Verapaz 169

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

ADRI	Asociación para el Desarrollo Rural Integral
Adici	Asociación de Desarrollo Integral Comunitario Indígena “Adici-WAKLIHQO”
Adipaz	Asociación al Desarrollo Indígena a la Paz
ADP	Asociación Amigos del Desarrollo y la Paz
AID	Agencia Internacional de Desarrollo de EE.UU.
Acodiav	Asociación Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo Integral de Alta Verapaz
Acpav	Asociación de Colegios Privados de Alta Verapaz
Anam	Asociación Nacional de Municipalidades
Apagro	Asociación Poq’omchi de Agricultores Orgánicos
Apeede	Asociación de Profesionales y Empresarios para la Educación y el Desarrollo
Asecsa	Asociación de Servicios Comunitarios de Salud
Asedehuso	Asociación Civil de Asesoría para el Desarrollo Humano y Sostenible
Asoedecri	Asociación de Educación Especial y Rehabilitación Integral
Cardegua	Asociación de Cardamomeros de Guatemala
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
Cacif	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
Cafesano	Caficultores Asociados del Norte
CCDA	Consejo Campesino del Altiplano
Ceder	Centro de Estudios para el Desarrollo Rural
CGC	Contraloría General de Cuentas
Cidh	Corte Interamericana de Derechos Humanos
Cocode	Consejo Comunitario de Desarrollo Urbano y Rural
Codeca	Asociación Comité de Desarrollo Campesino
Codede	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural

Codedeav	Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural de Alta Verapaz
Comude	Consejo Municipal de Desarrollo Urbano y Rural
Conalfa	Comisión Nacional de Alfabetización
Conadi	Consejo Nacional para la Protección de las Personas con Discapacidad
Conadur	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
Conap	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
Congav	Coordinadora de ONG de Alta Verapaz
Conic	Coordinadora Nacional Indígena y Campesina
Copredeb	Comisión Presidencial para los Derechos Humanos
Conred	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
CPT	Consejo de Pueblos de Tezulutlán
CUC	Comité de Unidad Campesina
Cudepav	Comunidades Unidas por la Defensa de Patrimonios de Alta Verapaz
DTR	Desarrollo Territorial Rural
Energuate	Energía Eléctrica de Guatemala (empresa privada)
Facdur	Fondo de Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
Fedecovera	Federación de Cooperativas de Alta Verapaz
Fonpetrol	Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación
Fontierras	Fondo Nacional de Tierras
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
FTN	Franja Transversal del Norte
Funmayan	Fundación de la Mujer Maya del Norte
Inacop	Instituto Nacional de Cooperativas
INAP	Instituto Nacional de Administración
Indesa	Inversiones de Desarrollo, S.A.
Infom	Instituto Nacional de Fomento Municipal
INE	Instituto Nacional de Estadística
Ingep	Instituto de Investigaciones y Gerencia Política

INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IMP	Índice de Pobreza Multidimensional
LCDUR	Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
LDRI	Ley de Desarrollo Rural Integral
MAQ	Mesa Ambiental Q'eqchi'
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MEM	Ministerio de Energía y Minas
Mingob	Ministerio de Gobernación
Mypimes	Asociación de Medianas, Pequeñas y Micro Empresas
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Oacnudh	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
Padesa	Palmas de Desarrollo S.A.
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
PIB	Producto Interno Bruto
PNC	Policía Nacional Civil
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PP	Partido Patriota
RIC	Registro de Información Catastral
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
Segeplan	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia de la República
Siepac	Sistema de Interconexión Eléctrica de los países de América Central
Siscode	Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

SNIP	Sistema Nacional de Información Pública
UNE	Partido Unidad Nacional de la Esperanza
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
UTD	Unidad Técnica Departamental
UVOC	Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas

INTRODUCCIÓN

De qué desarrollo se habla, desde quiénes y para quiénes. Esta es una de las principales discusiones en Guatemala, debido a los variados y hasta antagónicos intereses que se confrontan con esta categoría. En los diálogos que de ahí emanan, a veces de sordos cuando se expresan los intereses dominantes especialmente, surgen distintas visiones, propuestas y proyectos de desarrollo. No obstante, es en las políticas públicas donde se dilucida el carácter de esa cosa llamada desarrollo y que, en general, tiende al mantenimiento de condiciones que impiden, finalmente, resolver los graves problemas nacionales y territoriales. Son esas políticas públicas, explícitas o implícitas, las que permiten la continuidad del proceso de configuración y reconfiguración económica, social, cultural y política, cuyos impactos se siguen expresando en los indicadores sociales, económicos y ambientales¹.

Con esa preocupación, una de las pretensiones de la Universidad Rafael Landívar ha sido gestar aportes en la búsqueda del *desarrollo territorial*, a partir de indagar factores de primer orden: el Estado en el territorio, los sujetos territoriales, las dinámicas, condiciones y posibilidades territoriales, entre otros, desde donde pueda ser establecida su intervención como impedimentos o como facilitadores de dicho propósito. En esa dirección, la investigación que realiza ha estado orientada al aporte de información, interpretación y propuestas que permitan enfocar los desafíos que debemos plantearnos en torno a dichos factores, considerando las dinámicas concretas y contradictorias que se articulan complejamente, en este caso, en el territorio y relacionadas con el *desarrollo territorial*.

En ese sentido, el *desarrollo territorial* constituye una perspectiva para indagar y repensar las condiciones y propuestas viables para avanzar en la solución de los

1 Antes que definir con rigurosidad el concepto de *desarrollo*, que será abordado en el primer capítulo de este texto, el término se utiliza en este momento para referirnos a procesos de cambio en general y en específico, al proceso económico-social que impacta en las condiciones de vida en el territorio, así como a los esfuerzos orientados al mejoramiento de las condiciones de vida colectiva, que se concretan en políticas y acciones que pueden ser catalogadas como tal. Nótese que el término será utilizado entre comillas para mantener en duda si las visiones, estrategias, políticas, programas, etc. que son denominadas con el mismo, tienen esa implicación. Asimismo, se utilizará cursiva para referirnos a las categorías teóricas de las cuales el autor se apropia, no sin crítica, tales como desarrollo, desarrollo territorial y acción pública.

problemas, necesidades e intereses públicos, comunes y colectivos. Asimismo aparece la perspectiva de la *acción pública*, entendida como aquel ámbito o campo dinámico de intersecciones, complementariedades y antagonismos entre los diversos actores del desarrollo, que se encuentran articulando esfuerzos conjuntos y donde se disputa la cuestión del “desarrollo” en general y el “desarrollo territorial” en particular.

Complementariamente, se parte del convencimiento que el Estado juega un rol fundamental en la problemática nacional y, de manera específica, en las posibilidades de avanzar en soluciones a los graves problemas que aquejan a la ciudadanía guatemalteca. En ese sentido, indagar en la acción pública para el desarrollo territorial permite salir del análisis general y monolítico con el cual suele ser indagado y analizado el Estado² y el desarrollo. Por ello es importante establecer cuáles son las condiciones, limitaciones, posibilidades del espacio de acción pública y de los actores que ahí confluyen, en dirección a fortalecer o rectificar –si esto es posible con el actual régimen político– los esfuerzos iniciales que desde el Estado se están impulsando en materia de planeación del desarrollo territorial como política pública y como resultado de la participación conjunta de actores gubernamentales y no gubernamentales.

Con esos puntos de partida, en este texto se plasma el resultado de una investigación que se orientó a conocer la dinámica de la acción pública relacionada con el desarrollo territorial en el departamento de Alta Verapaz. Para el momento en que fue realizada la indagación, se cubrió los últimos dos ejercicios gubernamentales (2008-2012 y 2012- 2014, último año que abarcó el trabajo de campo), lo cual permite entender el antes y después del cambio de Gobierno nacional y sus consecuencias en el ámbito de la acción pública, así como observar las continuidades y discontinuidades, sin dejar de considerar la existencia de un marco institucional que trasciende dicho cambio, así como el contexto económico y sociopolítico que permite entender los alcances y limitaciones de la experiencia de cara al *desarrollo territorial*.

El acercamiento a la acción pública, en esta búsqueda, permitió explorar las intersecciones de la acción gubernamental y la acción social (de los distintos actores sociales) que construyen y gestionan el territorio. Esto implicó acercarse

2 El Estado es una construcción social compleja, que en tanto objeto, no puede estrecharse en un entendimiento institucional. Sin embargo, para efectos de esta investigación, el campo institucional del Estado será la referencia al utilizar dicho concepto, salvo que se explicita una perspectiva más amplia.

a los principales espacios de acción pública, tales como los relacionados con la conflictividad agraria, la reducción de desastres, la seguridad alimentaria y nutricional, aunque resultó relevante y se profundizó en el proceso de planificación territorial dirigido por la coordinación técnica de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) e implementado desde el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Siscode).

Este estudio partió de una pregunta general básica: ¿Cuáles son las características de la acción pública en Alta Verapaz y cómo desde esta dinámica se gestiona el territorio y el desarrollo territorial? Dicha pregunta, así planteada, permitió un acercamiento a la manera en que el Estado gestiona los espacios de acción pública que ha creado y cómo los orienta hacia el desarrollo territorial –como política explícita. En específico, cómo el Estado articula a distintos actores en dirección al desarrollo territorial, pero al mismo tiempo cómo los actores ubicados en el ámbito de la sociedad civil gestionan dichos espacios y dinámicas de articulación. Esto implicó conocer cómo los actores sociales e instituciones estatales, considerando sus características comunes y diferenciadas, conciben el territorio y el desarrollo territorial, cómo llegan a identificar la problemática común a la cual intentan dar respuesta, así como sus visiones, propuestas, prácticas, redes, alianzas, procesos y dinámicas dirigidas hacia los espacios de acción pública y el desarrollo territorial.

En ese mismo sentido, se pretendió conocer cómo se procesan las incompatibilidades (desacuerdos, contradicciones y conflictos) en los espacios de acción pública. Asimismo, las incompatibilidades en otros ámbitos de acción y disputa política, especialmente aquellos ligados con los proyectos extractivos y sus correspondientes resistencias. En esta búsqueda se formularon las siguientes preguntas: ¿Cómo se interpretan mutuamente los actores participantes? ¿Cómo interpretan el espacio de acción pública? ¿Qué relaciones sociales y políticas facilitan o impiden la confluencia en este? También: ¿Cómo se coproduce la acción pública en perspectiva del desarrollo en general y el desarrollo territorial en particular? ¿Qué consecuencias genera en las políticas públicas relacionadas con el desarrollo territorial? En fin, ¿Cómo se recompone, reajusta y reconfigura la acción pública con el cambio de Gobierno (integraciones, representaciones, regulaciones, orientaciones, alcances, etc.) sean estos explícitos o implícitos?

Asimismo, nos preguntamos hasta dónde avanzó y/o retrocedió la política pública con relación al territorio y el desarrollo territorial, es decir, con relación a los sujetos/actores, características, dinámicas y procesos territoriales, así como a

las demandas, necesidades y problemáticas principales que se identificaron. Hasta dónde el Estado ha logrado interpretar y asumir con coherencia el territorio como matriz en la cual se gesta la política pública y al cual esta debiera responder. Es decir, hasta dónde esa acción pública adquiere carácter territorial y hasta dónde se convierte en un motor del *desarrollo endógeno* como una variable importante del mismo. En conclusión, cómo se produce acción pública para el desarrollo territorial.

Este estudio constituyó también una posibilidad de acercamiento a la dinámica de construcción y disputa de lo público o, en otros términos, de lo colectivo, los derechos, los sujetos, la identificación de necesidades, demandas, visiones y metas colectivas.

La investigación fue esencialmente cualitativa, enfocada en el principal espacio de acción pública departamental, el Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural de Alta Verapaz (Codedeav), lo que implicó conocer las características de su institucionalidad, su estructura y funcionamiento, su trayectoria inmediata. Para ello fue necesaria la recuperación de experiencias que pueden ser catalogadas como formas de acción pública principales, vinculadas al Siscode.

Se indagó en su composición (participación, representación), funcionamiento, agendas, acuerdos, planes, tipo de intermediación de intereses, reglamentos, presupuestos, proyectos, clima de diálogo y debate, flujos “externos”, posibles innovaciones y cambios. Pero además, se trató de indagar en las trayectorias de la participación, las posiciones, los arreglos institucionales implementados, las políticas que se implementan, las formas de acción colectiva y propuestas de los distintos actores, redes y movimientos que participan, los conflictos y sus soluciones, la articulación y regulación entre actores para generar resultados eficaces desde los objetivos definidos y posibles en el espacio de acción pública. En otras palabras se pretendió conocer cómo se ha construido la acción pública, cuáles han sido los factores definitorios, y cómo este constructo puede estar delineando su carácter y marco de posibilidades en el corto y mediano plazo, no obstante el cambio de Gobierno y, por consiguiente, de nuevas y cortoplacistas políticas gubernamentales.

Complementariamente también se recabó información sobre las dinámicas históricas de acumulación de capital y las políticas públicas relacionadas con estas. Esto fue importante en la búsqueda de analizar las posibilidades y limitaciones de

los espacios de acción pública para dar respuesta a las problemáticas generadas por tales dinámicas de acumulación de capital.

Para el efecto se accedió a diversas fuentes: estudios contextuales, documentos institucionales, reglamentos, fuentes hemerográficas nacionales y locales, informantes institucionales y sociales procedentes de distintos actores vinculados y conocedores de la dinámica contextual y de la acción pública indagada: gobernadores, coordinadores, jefes y técnicos institucionales, directores y trabajadores de oenegés, dirigentes sociales, representantes empresariales y cooperativistas, alcaldes municipales, académicos locales, entre otros. Se entrevistó a 48 actores vinculados directa o indirectamente con los espacios de acción pública, con quienes se desarrollaron diálogos exploratorios y a profundidad que tuvieron distintas características y posibilidades, los cuales contribuyeron a fundamentar el presente texto. Asimismo, se logró observar distintas reuniones del Codeveav, de la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Alta Verapaz (Congav), del Bloque de Sociedad Civil y de la Comisión Ciudadana por la Transparencia en Alta Verapaz, con lo cual se abrió la posibilidad de recuperar información valiosa referida a cómo se interpreta, planifica, acuerda, gestiona y desarrolla la acción pública, lo cual complementó y permitió confrontar la información procedente de otras fuentes.

Este texto consta de cinco capítulos. El primero articula una aproximación teórica al *desarrollo*, al *desarrollo territorial* y a la *acción pública*, con el propósito de aportar el referente teórico que nutrió esta investigación y los fundamentos que explican en buena medida el abordaje que se plasma en la totalidad del texto. Pretende ser, asimismo, un aporte a la reflexión y discusión tan necesaria en un contexto en el cual tales conceptos se asumen como dados, acríticamente, sin considerar que deben dar cuenta de la complejidad que les corresponde. Adicionalmente porque, en tanto conceptos, en el contexto guatemalteco constituyen parte de una hegemonía que sostiene el *statu quo* y que, por lo tanto, requieren ser explicitadas y discutidas.

El segundo capítulo se adentrará en las dinámicas relacionadas con el desarrollo territorial en Alta Verapaz, enfocándose en particular, en aquellas vinculadas con la actual fase de acumulación de capital en la región, en las políticas públicas que la facilitan y las contradicciones fundamentales que desde ahí se generan. Esto resultó fundamental siendo que interpelan la acción pública en el departamento, en especial porque tales dinámicas apuntan a un “desarrollo” exógeno, de

supeditación a las dinámicas de acumulación de capital y de impulso de políticas que las facilitan, en detrimento del desarrollo endógeno.

En el tercer capítulo se plasma la descripción e interpretación de la acción pública en Alta Verapaz, privilegiando el Siscode. En ese sentido, la acción pública concebida como coproducción entre actores estatales y no estatales, y específicamente el espacio del Codedeav y los Consejos Municipales de Desarrollo Urbano y Rural (Comude). En este capítulo también se recupera las formas y contenidos de la representación política que confluye en el Siscode, las dinámicas de planificación del desarrollo territorial, las implicaciones del presupuesto, las posibilidades de la auditoría social, el peso de autoridades como el gobernador departamental y los alcaldes municipales en la configuración de tales espacios. La interpretación de tales espacios (Codedeav y Comude) se hace a partir de lo visto en el capítulo dos, sobre las dinámicas de acumulación de capital en el territorio.

En el cuarto capítulo, a modo de síntesis y conclusiones, se plasma un ejercicio de confrontación entre los ámbitos principales antes abordados: la teoría, el contexto y las dinámicas de acción pública indagadas.

En el quinto capítulo, se formula un conjunto de propuestas, concebidas como pautas para gestar reformas legales, políticas públicas y acciones políticas que permitan potenciar la acción pública como dinámica coherente con los territorios y para el desarrollo territorial con perspectiva endógena. Esto sin obviar la discusión que conlleva, de forma complementaria, el planteamiento de la refundación del Estado, condición sin la cual será imposible lograr un Siscode coherente como espacio de acción pública para el desarrollo endógeno del territorio. En este sentido, se parte de la idea que espacios como el Siscode abren la posibilidad para gestionar de forma democrática y participativa el desarrollo, lo cual está condicionado por las profundas limitaciones del Estado guatemalteco para tal efecto. Limitaciones que desde la perspectiva que se pone a discusión, trasciende la simple reforma a ley específica, como la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Requiere sobre todo, una refundación del Estado, es decir, de los fundamentos ideológicos, políticos y jurídicos que lo constituyen en la actualidad.

Por último quiero dejar constancia de reconocimiento a Geremías López y Jeraldine del Cid, quienes aportaron sustancialmente en distintas etapas del proceso de esta investigación. Asimismo, a Cecilia Mérida, colega antropóloga, y Mario López, colega en el Instituto de Investigaciones y Gerencia Política (Ingep), quienes se

tomaron el tiempo para aportar crítica y propositivamente a este texto. Se agradece también el apoyo del Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) a través de la Unidad de Información Iarna-URL, por procesar información y representarla en los mapas sobre palma de aceite, caña de azúcar y otros más que aparecen en este estudio. Por último y no menos importante, también agradezco el apoyo recibido de Belinda Ramos y Fernando Valdez, como coordinadora de Investigación y director del Ingep respectivamente por permitir este espacio para aportar en la búsqueda compartida del interés público. Por último, se agradece igualmente a Byron Morales, director del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (antes Ingep), por el apoyo a esta publicación.

CAPÍTULO I

DESARROLLO Y ACCIÓN PÚBLICA EN TERRITORIO: UNA APROXIMACIÓN

Siendo el interés el entendimiento de la acción pública en Alta Verapaz, como aquella dinámica desde la cual se gesta el territorio y el desarrollo territorial, se ha considerado necesario hacer una aproximación teórica a temas básicos al mismo tiempo que fundamentales en esta investigación: *desarrollo, desarrollo territorial y acción pública*. Tales conceptos, por demás problemáticos, fueron asumidos en la búsqueda por gestar un entendimiento propio y aplicado al objeto que nos ocupa y que, en parte, fue guía para la investigación y abrió posibilidades para el análisis e interpretación que se plasma en este texto.

Dicha aproximación no será un recorrido a las corrientes al respecto de estos conceptos, tampoco pretende agotar las temáticas expuestas. Pretende sí, contar con una aproximación enfocada en el objeto que ocupa la presente investigación que, como se verá más adelante, recupera distintas perspectivas, pero en el marco de un entendimiento propio y crítico sobre la materia. Esta aproximación permitirá, asimismo, realizar una confrontación –como recurso interpretativo– entre estas bases teóricas, de las cuales se parte, con la dinámica del “desarrollo” y la acción pública en el territorio que nos ocupa. La búsqueda es establecer –como una de las posibilidades– la coherencia de la acción pública con respecto a sí misma como definición teórica, como espacio de confluencia democrática para la persecución de objetivos comunes, pero también con las dinámicas del territorio y las necesidades que requiere una acción pública orientada al desarrollo territorial.

1. Crítica al “desarrollo” y sus controversiales aplicaciones

Desarrollo es un concepto controversial, objeto de debate, cuestionamiento y deconstrucción, debido fundamentalmente a su carácter hegemónico, impuesto, unilateral, lineal, jerarquizante, excluyente, economicista, antropocéntrico,

occidental, paliativo y proyectista para indagar, interpretar, promover o disolver las posibilidades de mejoramiento de las condiciones de vida de una sociedad.

Es un concepto que no puede sino observarse como dispositivo ideológico y como fundamento de políticas públicas marcadas por relaciones de poder, tanto en el ámbito global, como regional y nacional. Ahí se explica la dependencia o procedencia de su contenido y aplicación práctica, tanto desde el ámbito del Estado como del ámbito de los actores sociales³. Siendo así, constituye un concepto que, como diría Escobar (1997: 23 y 2005: 19), es hegemónico, normativo, un principio organizador de la vida social y árbitro en última instancia del pensamiento y de la práctica, un discurso que crea un vasto aparato institucional a través del cual se despliega y por medio del cual se convierte en fuerza social real y efectiva, y, como afirma Quijano (2002:6), un dispositivo para la conquista técnica de la naturaleza y la cultura y, agregaría, del ser humano mismo.

En ese sentido, en el contexto actual, complementaria y contradictoriamente se siguen aplicando visiones teóricas y políticas de “desarrollo”, orientadas al *asistencialismo* irracional (como la transferencia de agrotóxicos y semillas transgénicas como parte de programas sociales, estatales y paraestatales) que se constituyen en limitados y contradictorios compensadores sociales a los impactos del modelo de acumulación de capital, y con respecto a los cuales hacen parte de sus lógicas y consecuencias. También se siguen implementando visiones *productivistas* y *extractivistas* que, orientadas a la demanda internacional, son promovidas como sinónimo de “desarrollo”. Estas serían las visiones más burdas que se ofertan especialmente desde actores empresariales e instituciones públicas de Gobiernos de derecha, principalmente, aunque también de Gobiernos que pueden ser catalogados como progresistas y de izquierda que aun cuando presentan otras orientaciones, suelen justificar el *extractivismo* como parte de sus políticas.

En contextos como Guatemala, estas visiones corresponden a los intereses del capital dominante, de procedencia local y transnacional, en buena medida alejado de la búsqueda del bien común. Desde ahí se plantean actividades extractivas de distinto tipo (minería, hidroeléctricas, monocultivos como palma, caña de azúcar) como motores de “desarrollo”. En su discurso, se propone la necesidad de mejorar las condiciones de inversión, la certeza jurídica y la seguridad, así como

3 Algunas referencias críticas al desarrollo pueden encontrarse en Escobar (1998, 1997a, 1997b), Flórez (2009), entre otros.

avanzar en la flexibilidad laboral y el abaratamiento de los costos de producción (como la energía eléctrica) para garantizar que la actividad productiva genere los empleos necesarios para disminuir la pobreza.

También se encuentran visiones que recuperan la complementariedad de intervenciones dirigidas a generar condiciones para el *desarrollo rural*, por ejemplo. Así, se conocen propuestas como la *agricultura ampliada*, que reconoce la interdependencia de la agricultura campesina y cooperativista –en buena medida en condiciones de subordinación a la empresa, al mercado y el consumo– con el sector de alimentos, la agroindustria y otros sectores productivos y económicos; es decir, observa los “encadenamientos” y la contribución que desde tal complementariedad puede aportar la agricultura al crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB)⁴. Otras propuestas similares combinan la perspectiva de impulsar los ejes productivo e institucional en un espacio rural determinado, el llamado *desarrollo rural territorial*, desde el cual se plantea la necesidad de la competitividad territorial y la sustentabilidad ligada a mercados dinámicos a los cuales debiera tenerse acceso. En estas perspectivas cercanas, también se plantea la integración de actores económicos, el mercado y las políticas públicas, como necesidad para la generación de sinergias que impacten el desarrollo rural o territorial. Se propone, asimismo, la articulación a partir del logro de la concertación entre actores locales y entre estos con actores externos al territorio, a lo rural. En el plano de la subjetividad, se propone la creación de relaciones de confianza y de credibilidad entre los agentes convocados y convocantes a gestar el desarrollo⁵. Estas propuestas, no obstante el salto cualitativo en su formulación, generalmente son operadas de forma fragmentada, paralela e, inclusive, articuladas a lógicas de acumulación de capital, por instituciones estatales, organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), y organizaciones no gubernamentales.

Como un ejemplo de visiones que intentan acoplar la economía campesina a las dinámicas de acumulación dominantes, se plantea la *competitividad sistémica*, que considera los niveles meta, macro, meso y micro. En esta perspectiva se plantea el requerimiento de trascender lo empresarial para incluir a la economía campesina minifundista, haciéndola avanzar de la autosubsistencia hacia la producción

4 Véase entre otros a Chiriboga (1992).

5 Para ampliar véase Soto, *et al.* (2007); Schejtman y Berdegué (2004); Sepúlveda, *et al.* (2003).

excedentaria, imprimiéndole la capacidad de insertarse en mercados externos a través de la innovación de los actores y su adecuación a dichos mercados⁶. Esto se plantea también cuando se habla de emprendimientos femeninos, rurales, por ejemplo. En este caso, como sucede con planteamientos que persiguen abrirle algunos cauces al desarrollo rural, se propone como posible la conciliación de intereses entre grandes y pequeños propietarios en la orientación de la política pública, obviando las inequidades generadas por una estructura agraria dominada por la concentración de la tierra en pocos propietarios y el monopolio del crédito, el conocimiento y la tecnología. Esto es lo que está detrás de la Política Agraria del Gobierno guatemalteco 2012-2016 (Gobierno de Guatemala, 2014).

En el lenguaje devenido de la perspectiva de las *ventajas comparativas y competitivas* que –se plantea– habría que estimular y aprovechar, se habla de diversificación, pluriactividad, aglutinamiento de productores y gestación de cadenas de valor. En otras palabras, se plantea lo multidimensional y lo multisectorial que incorpora actividades productivas agrícolas, no agrícolas, servicios y externalidades económicas, y lo intertemporal que se orientaría estratégicamente a una visión de país y el aseguramiento de la sostenibilidad⁷.

En perspectiva del *desarrollo territorial* se plantea la “identidad del territorio” como un elemento de primer orden en el desarrollo, y se propone como marca vinculada a la producción, comercio y/o turismo. Esta perspectiva afirma la necesidad de contar con infraestructura esencial y un capital social con capacidades de gestar y sostener iniciativas, entre estas aquellas que recuperen el territorio-identidad como producto a insertar en la dinámica de mercado⁸.

Como es usual y aun con sus diferencias de matiz o de contenido en los diversos enfoques aparecen coincidencias, como la necesidad de una institucionalidad que geste un nuevo ordenamiento político entre territorios, entre lo rural y lo urbano, entre el nivel central y las comunidades, entre lo agrícola, los servicios y la agroindustria, que fortalezca a los Gobiernos locales y las organizaciones en su

6 Para profundizar en la competitividad sistémica, véase Esser *et al.* (1996). Con relación a esta perspectiva, en el contexto de los dos últimos Gobiernos de Guatemala (2008-2012 y 2012-2016), se promovió e inicio la gestación de una raquítica Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, que partía de la hipótesis de la complementariedad e intersecciones que podrían lograrse entre los modelos de desarrollo definidos como empresarial y campesino (Gobierno de Guatemala, 2009).

7 Para el tema de ventajas comparativas y competitivas, véase Echeverri y Moscardi (2005), y para el tema pluriactividad, Martínez (2010).

8 Véase Schejtman y Berdegúe (2004).

capacidad y legitimidad, garantizando la participación social o de determinados actores en el desarrollo. Esto ha llevado a la discusión sobre el papel que tiene el Estado en el desarrollo.

Algunas perspectivas, especialmente aquellas que cabrían en la lógica neoliberal, buscan evadir al Estado en sus dinámicas o proponen, a lo sumo, que sean los actores mismos quienes promuevan el vínculo de Gobiernos o instituciones en lo local con las dinámicas alternativas de desarrollo rural o territorial. Se habla incluso del tipo de liderazgo que debiera potenciar estas búsquedas, el cual usualmente se centra en el empresariado o, cuando más, en la cooperativa capitalista.

Antagónicamente, existen otras visiones que plantean el papel rector del Estado, como definidor de la política de desarrollo nacional (lo que incluye políticas como la económica, energética, etc.) y como el articulador a partir de políticas públicas coherentes del conjunto de actores del desarrollo, y en particular, de los actores del desarrollo territorial.

Como suele suceder, estas visiones no se gestan de forma pura en el discurso y en la práctica. A veces ni siquiera se concretan en forma práctica. Estas visiones, además, se sitúan en diversas orientaciones en materia de actores o sujetos: individuos, empresas privadas, organizaciones campesinas, cooperativas, comunidades, instituciones gubernamentales, oenegés. Han sido objeto de planes piloto como los “sistemas de planificación territorial” que, como en Guatemala, ha implementado la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), en el marco del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Siscode). También han incluido iniciativas de indagación y formulación de propuestas como la del “desarrollo territorial”, en algunos casos haciendo énfasis, por ejemplo, en el turismo ecológico y cultural, y casi siempre como concepción y política devenida de la centralidad de organismos internacionales y complementariamente del Estado, con lo cual generalmente resulta en imposición a los territorios.

Cada una a su manera, además, habla de un conjunto de elementos de carácter institucional que impiden o dificultan el desarrollo rural, tales como: el asistencialismo, la corrupción, el clientelismo, falta de recursos financieros, las fallas de coordinación y los problemas en las mesas de concertación entre actores (estatales, locales y privados), las carencias y dificultades para la participación de las mujeres y los jóvenes, los problemas de continuidad de los procesos, la supuesta inviabilidad de sistemas productivos (como el campesino).

En algunos casos suelen incorporar el análisis de las estructuras de poder, observadas generalmente solo en el ámbito local. Es común a todas ellas obviar el carácter histórico, estructural y global de las determinaciones del llamado “desarrollo rural” o “territorial”; en el mejor de los casos, proponen una adecuación de las iniciativas locales o territoriales a tales determinaciones.

Estas visiones se insertan en una arena de disputas conceptuales, que hacen parte en la argumentación de intereses y búsquedas por hacerse parte de la hegemonía. Son al mismo tiempo, disputas por políticas públicas, financiamientos, territorios, “beneficiarios”. De estas disputas resultan dominantes un conjunto de visiones – generalmente no antagónicas, aunque se presenten como alternativas–, las cuales en general proceden o se vinculan a los intereses de poder económico dominantes, y logran mantenerse o relevarse en el control del Estado.

Las visiones que pueden ser analizadas como parte de lo alternativo en materia de desarrollo, avanzan marginalmente a través de experiencias que proceden y expresan la gestación de paradigmas alternativos en materia de desarrollo, tal el caso de la agroecología, los bancos de semillas nativas (opuestos a transgénicos) y la soberanía alimentaria como una perspectiva más amplia e integradora de lo anterior y de otro conjunto de componentes como la agricultura familiar y la economía campesina.

En este marco, es aceptable pensar que algunas experiencias exitosas se explican por la concurrencia de múltiples variables históricas, estructurales, sociales, productivas, etc. En contextos y procesos como el guatemalteco, en las condiciones y determinaciones capitalistas que se experimentan, tales experiencias podrían ser protagonizadas por empresarios, productores, comunidades o actores alternativos, tanto insertas en estrategias empresariales como de transformación territorial. Sin embargo, tienden a finalizar cuando sucumbe al financiamiento estatal o paraestatal externo al territorio, o cuando se impone el peso de las grandes inversiones.

Se afirma lo anterior porque en países como Guatemala, desde estas visiones, instituciones estatales, oenegés, agencias de financiamiento, actores locales, se ha logrado gestar algunas experiencias exitosas pero aisladas, que generalmente tienden a finalizar cuando sucumbe el financiamiento externo estatal o paraestatal al territorio. Esto en un marco donde el Estado ha presentado poco o ningún interés para financiarlas, generar condiciones para su continuidad y convertirlas –en perspectiva capitalista– en formas de acumulación desconcentradas y

sostenidas. En ese sentido, son experiencias limitadas en el tiempo y en el espacio, en el territorio.

Más allá, y siendo que –más o menos– todas las visiones se orientan a la reducción de la pobreza, al logro de la equidad, de la estabilidad política y la gobernabilidad democrática, estas iniciativas registran resultados que no llegan a impactar en tales condiciones. Esto se evidencia en el mantenimiento de los índices de pobreza, el estancamiento productivo y el deterioro ambiental, así como en la reproducción del alto grado de conflictividad devenida de las profundas e históricas inequidades. Contrariamente, y no obstante los resultados medibles en términos de proyecto y programa, estos esfuerzos han resultado funcionales y se han insertado como parte de un “modelo de desarrollo”, que desde una perspectiva crítica son parte del modelo de acumulación de capital, que puede ser calificado como antidesarrollo por sus efectos contrarios a la búsqueda de un modelo alternativo en beneficio de las mayorías.

Es en este marco que pueden entenderse, entonces, las políticas de desarrollo impulsadas desde los dispositivos institucionales del Estado. Y es que el desarrollo, en tanto elemento discursivo y normativo, que se presenta con adjetivos (desarrollo municipal, local, territorial, sostenible, etc.), sigue dominando el ámbito de la política y la acción pública. Es, asimismo, uno de los ámbitos fundamentales donde sujetos colectivos como los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, los asentamientos urbanos se juegan su futuro y donde los proyectos de país y de nueva sociabilidad orientada a la vida tienen más o menos posibilidades de ser⁹.

2. Desarrollo: una aproximación crítica

Veamos entonces cómo podría ser entendido eso que llamamos desarrollo, considerando no solamente la búsqueda de entenderlo como categoría sino también la de aproximarnos a condiciones o determinantes que impiden o facilitan aquellos procesos de cambio social y mejora en las condiciones de vida.

9 En otros contextos como Bolivia y Ecuador, desde conceptos como *Sumak Kausay* (“Buen Vivir”), *Sumak Allpa* (tierra fértil sin mal) y *Sacha Runa Yachay* (todo el conocimiento ancestral), se están ensayando esfuerzos que podrían ser catalogados como posdesarrollistas, o formas de acción colectiva que cuestionando dicho concepto, forman parte del enfoque contra-hegemónico o antagónico al “desarrollo” hasta hoy dominante. En el contexto guatemalteco ese concepto del “Buen Vivir” está siendo reflexionado por actores vinculados al movimiento indígena y campesino, así como por esfuerzos de desarrollo que tratan de transitar desde el ámbito local por caminos alternativos; no obstante, hasta el momento estos esfuerzos resultan todavía marginales.

Partamos del planteamiento de Edgar Durini, quien afirma que el desarrollo como concepto filosófico se define como

[...] el proceso general de cambio permanente e irreversible regido por leyes, que expresa los vínculos internos esenciales y la interacción de los fenómenos, conduciendo de lo inferior a lo superior, de lo viejo a lo nuevo, de lo simple a lo complejo (Durini, 2005:12).

Esta perspectiva general y abstracta nos da un marco desde el cual considerar, por ejemplo, los procesos de desarrollo capitalista, entendidos como desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones sociales de producción que le corresponden, así como la expansión de actividades económicas que amplían la acumulación ya sea por la vía de la explotación o la desposesión. Al mismo tiempo permite considerar un conjunto de acontecimientos históricos que inciden en las condiciones y curso por el cual puede transitar el desarrollo global, regional, nacional o local. Inclusive, es una perspectiva que da cabida a considerar los procesos civilizatorios, en el sentido que lo planteaba Darcy Ribeiro (1999), cuando al analizar el proceso histórico de la sociedad brasileña nos argumenta sobre los distintos procesos civilizatorios que la configuran. Asimismo, puede sernos útil para aproximarnos críticamente a las intervenciones que desde el Estado y organismos paraestatales como las ONG, agencias de financiamiento nacional y transnacional, así como actores locales, implementan en dirección a generar cambios sociales, económicos, culturales y políticos como vía para mejorar lo que cada uno entiende es la calidad de vida en un espacio determinado.¹⁰

Así, el desarrollo puede ser concebido como “un proceso multidimensional que involucra factores económicos, sociales, políticos y culturales” (Guillén, 2007: 514), esferas importantes y complementarias entre sí, que en palabras de Prebisch (1953) sería el “proceso de intensos cambios estructurales [...] como una secuencia de fenómenos dinámicos...”. No obstante, en el enfoque que se asume por parte del autor, por estructural se entienden las relaciones sociales fundamentales (económicas, sociales, políticas y culturales) que rigen y condicionan las posibilidades de transitar por caminos, en este caso, de desarrollo integral y

10 Flórez (2009: 12) plantea, refiriéndose a la consolidación del modelo de desarrollo hegemónico, que esto ha sido posible no tanto por la creación de un sistema de organismos multilaterales que garantizan la transferencia de ayuda del norte al sur, sino por el hecho de que esa “[...] red institucional es donde se crean y recrean las prácticas sociales que dictaminan el tipo de intervenciones válidas para cambiar la condición de pobreza (dimensión foucaultiana del poder)”.

complejamente considerado, el cual contiene variables cuantitativas y cualitativas y hace referencia a procesos y dinámicas ligadas a la calidad de vida de los sujetos del desarrollo. Es decir, se consideran las condiciones y posibilidades reales del *desarrollo* en un territorio, en el marco del modo de producción capitalista, de sus impactos en un espacio tan específico como el territorio comunal o en un espacio mayor como el correspondiente a la formación social guatemalteca.

En este marco, lo global, lo macro, lo meso y lo micro son escalas de relación de tales procesos y dinámicas estructurales que se encuentran íntimamente relacionados con el desarrollo. En este sentido, existen algunas experiencias de desarrollo de carácter nacional, como la boliviana y ecuatoriana, que aun presentando contradicciones como la representada por el sostenimiento e impulso del extractivismo, demuestran la posibilidad de orientar la acción estatal hacia un mayor desarrollo de las fuerzas productivas y, consiguientemente, a reducir la pobreza y mejorar determinados índices de bienestar; estas experiencias permiten afirmar que existen posibilidades para que lo nacional sea un nivel de fundamental importancia en la búsqueda del desarrollo. Pero lo obvio también es que el nivel global puede condicionar y hasta determinar esa búsqueda (por dinámicas económicas, determinaciones político-militares, etc.) y, por consiguiente, aún más en una escala meso y micro.

Coherente con las posibilidades del nivel nacional, el nivel meso (como la región) y micro (como el territorio local) resultan de suma importancia, especialmente por las inequidades o desigualdades territoriales existentes, las cuales deben ser objeto de una política coherente desde el territorio mismo y desde la relación sinérgica entre territorios. De hecho, quienes se ocupan del ámbito local y territorial, dan a este un lugar importante para tratar de sortear los efectos de lo global-nacional, debido a las condiciones, procesos, sujetos, potencialidades y alternativas que, desde el mismo, son fundamentales para avanzar en impactos positivos hacia el desarrollo. Gustavo Lins Ribeiro –recuperado por Escobar– muestra que

[...] las estrategias de desarrollo dominantes y los cálculos económicos no funcionan y, viceversa, como los pueblos amazónicos así como otros de América Latina pueden constituirse en poderosos protagonistas sociales decididos a forjar su destino si se les permite usar y sacar partido de la nuevas oportunidades que ofrece la doble dinámica local/global derivada de la condición de transnacionalidad que se ha abatido sobre ellos (Escobar, 1997: 19).

En una búsqueda más compleja del desarrollo, teóricamente se plantea que este requiere de una estrategia orientada a la recuperación del crecimiento económico, elevar los niveles de empleo, satisfacer las necesidades básicas de la población y eliminar la pobreza extrema (Guillén, 2007: 515), pero también dirigida a la generación de canales efectivos de distribución de la riqueza socialmente producida y a facilitar los satisfactores esenciales para resolver las necesidades humanas, todo ello en condiciones de igualdad, libertad, equidad y democracia¹¹.

Es decir, implica producción eficiente y eficaz y trabajo como elemento generador de valor, con salarios y condiciones de trabajo dignas y suficientes para la satisfacción de necesidades vitales; ambos, producción y empleo, en proceso creciente de desarrollo de las fuerzas productivas (bienes de capital, tecnología, informática, trabajo) y en sinergia que permita disminuir la explotación y la dependencia externa. Adicionalmente, donde la naturaleza y el ambiente sean factores esenciales en la reconfiguración de la racionalidad productiva, de la sostenibilidad ambiental como lo plantea Enrique Leff cuando afirma

Los objetivos de una planificación ambiental están asociados a una nueva concepción teórica de la relación sociedad-naturaleza que norma a todo proceso productivo y que genera una nueva percepción de los recursos potenciales para el desarrollo social, fundado en la articulación de los procesos económicos, ecológicos, culturales y tecnológicos, y orientado hacia la construcción de una racionalidad productiva alternativa (Leff, 1984, en Montes y Leff, 2000:16).

Voces discordantes de la concepción hegemónica del “desarrollo”, principalmente aquellas que provienen de movimientos sociales y de perspectivas teóricas críticas que hablan de cambios estructurales necesarios, el *desarrollo* es visto como parte de un necesario proyecto común, que requiere de un proceso de apoderamiento y empoderamiento social, desde la decisión hasta el beneficio de los resultados e impactos positivos, en donde el Estado tanto como los sujetos del desarrollo sean factores de primer orden como cogestores de políticas públicas coherentes. Es decir, el desarrollo sigue siendo propuesto como un proceso de múltiples

11 Amartya Sen, una fuente reconocida de la perspectiva liberal del desarrollo humano, plantea una “[...] interdependencia existente entre mejorar el bienestar social y estimular la capacidad productiva y el desarrollo potencial de una economía [...] y agrega] Si bien es cierto que el desarrollo social por sí solo no es capaz de generar crecimiento económico, podemos afirmar en cambio (y disponemos de los datos para hacerlo) que sí estimularía un crecimiento económico rápido e integrador si se complementase con políticas favorables al mercado que fomentaran la expansión económica. La función de la equidad económica también ha sido tema de estudio, en cuanto se refiere a los efectos negativos de la distribución no equitativa de la renta y/o la tierra” (Sen, 1998: 82 y 83).

trayectorias (de abajo hacia arriba y de arriba hacia abajo, y en lo horizontal), en las que intervienen distintos sujetos y actores del desarrollo, que permita una articulación coherente y sinérgica de lo nacional con lo local y de lo local hacia lo nacional, así como de lo urbano y lo rural, y en donde cada escala sea concebida en su especificidad y complementariedad. Así por ejemplo, como lo plantea Leff para el ámbito rural, este constituye el “[...] escenario en el que se despliegan las estrategias de apropiación y manejo de la naturaleza y el espacio en el que construye (la racionalidad ambiental, así como) una nueva racionalidad ambiental...” (en Montes y Leff, 2000: VLIII).

En ese orden de ideas, el desarrollo no puede ser desvinculado de la necesidad de transformar –desde sus raíces– las desigualdades y garantizar la inclusión, tanto de los segmentos poblacionales con carencias, como de los sujetos del desarrollo, que van más allá de los sujetos productivos y aún más del llamado “sector empresarial”; es decir, requiere de la inclusión de la clase obrera, los pueblos indígenas, los campesinos, las comunidades, las mujeres, los jóvenes, etc.

Esta perspectiva de desarrollo refiere, no solo a la calidad de vida, sino también a la calidad democrática, que se orientaría a niveles crecientes de participación protagónica y concertada entre actores del desarrollo; aportando sus iniciativas y participando en las decisiones en cada uno de los ámbitos y niveles de la política pública; incorporando sus saberes, cosmovisiones y prácticas; generando condiciones para la solución y transformación de conflictos, para la negociación, para la gestión de acuerdos y para la formulación de un proyecto de desarrollo compartido, que ligue desarrollo y democracia como realidades construidas desde y para las grandes mayorías. Y es que, como afirma Guillén,

La puesta en marcha de una estrategia alternativa de desarrollo, convendría enfatizar, no es un problema meramente técnico sino político. Una nueva estrategia reclama de los agentes sociales y de las fuerzas políticas que la impulsen y la concreten (Guillén, 2007: 515-516).

En otros términos también lo plantea Concheiro, quien, al hablar de desarrollo rural plantea que

El contenido del desarrollo rural estará dado así, en dos aspectos centrales que se determinan mutuamente. Por una parte, el mejoramiento de su calidad de vida que se plantean los propios sujetos sociales, y por la otra el incremento de su capacidad para decidir su propio desarrollo (Concheiro, 2008).

Es necesario asimismo, reiterar y recuperar algunos aspectos adicionales del desarrollo, que como discurso, se acercan a lo que estaría normando la acción pública en el ámbito de nuestro interés y que resultan aproximaciones normativas. En esa línea se encuentra la definición de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) que forma parte de los discursos dominantes en Guatemala, para el cual, este

[...] supone la expresión de la libertad de las personas para vivir una vida prolongada, saludable y creativa; perseguir objetos que ellas mismas consideren valorables; y participar activamente en el desarrollo sostenible y equitativo del planeta que comparte. Las personas son los beneficiarios e impulsores del desarrollo humano, ya sea como individuos o en grupo (PNUD, 2010b: 3).

No obstante, Max-Neef (1994) es quien quizá plantea una perspectiva más compleja de lo que llama “desarrollo a escala humana”, marco en el cual hace énfasis en el sujeto como fundamento, la autodependencia, la articulación orgánica entre ser humano-naturaleza-tecnología, la planificación y la autonomía, lo local y lo global, y en donde resalta, desde una perspectiva transdisciplinar, la orientación a la satisfacción de necesidades existenciales (ser, tener, hacer, estar) y axiológicas (subsistencia, protección, afecto, entendimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad) a través de satisfactores singulares y sinérgicos. En particular, por autodependencia, Max- Neef entiende

[...] un proceso capaz de fomentar la participación en las decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades, la autodependencia constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres humanos con la naturaleza y la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la sociedad civil con el Estado [...] una interdependencia horizontal y en ningún caso como un aislamiento por parte de naciones, regiones, comunidades locales o culturas (1994: 86).

En este sentido puede plantearse que el desarrollo, en esta perspectiva, es aquel proceso estructural, sistémico, multidimensional, multiescalar, de múltiples trayectorias y con énfasis endógeno, que implica referirse a la recuperación de las especializaciones productivas y las especificidades territoriales, disminuyendo

los impactos exógenos, al mismo tiempo aprovechando las potencialidades de los flujos externos, todo encaminado y concatenado en la búsqueda del bienestar humano colectivo.

En este mismo sentido, personas y sociedad son a la vez sujetos y objetivos del mismo, que se dirige a la generación de transformaciones y cambios económicos, sociales, políticos y culturales, orientados y con impactos efectivos en las relaciones sociales, en las relaciones con la naturaleza, en la satisfacción de necesidades y la concreción de la libertad social. Como plantean Enríquez y Rodríguez (2009: 37), implica bienestar, felicidad y, recuperando a Boisier (2005), la transformación de los seres humanos en *personas humanas*. Es un desarrollo que, además, satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras (ONU, 1972)¹².

Todo esto, se insiste, requiere de ciertas condiciones políticas y económicas para su concreción. No obstante, siendo que el desarrollo es un proceso sistémico y por consiguiente sinérgico, cada aspecto tendrá posibilidades, eso sí, diferenciadas para generar sinergias. Es decir, no habrá desarrollo si los sujetos participan y toman decisiones, pero al final de cuentas no poseen las condiciones económicas necesarias (como el acceso a medios de producción, tecnología, financiamiento, control de los procesos productivos y del territorio) para garantizarse una mejor calidad de vida.

En la búsqueda del desarrollo, cierta noción de Estado es indudablemente imprescindible, debido a que en su institucionalidad podría gestarse e implementarse un proceso de política pública, que abarque desde la creación de condiciones para un deseable nuevo modelo económico en términos del “Buen Vivir”, pasando por una intervención coherente y necesaria en el mercado, por una complementariedad entre la planificación centralizada y la descentralizada,

12 Autores como Boisier (2005: 18) plantean que “[...] en cualquier territorio coexisten, siempre, dos procesos sociales de cambio, cuya interacción determina la posición e inserción del territorio en contextos mayores y que da cuenta además, tal interacción, del nivel de satisfacción social. Se trata del *crecimiento económico* por un lado, es decir, la expansión permanente y sistemática de la base material, de la capacidad de producción de bienes y servicios, y del *desarrollo societal* por otro, esto es, del surgimiento de condiciones favorables a la transformación de los seres humanos que habitan tal territorio en *personas humanas*, una cuestión de enormes y variadas consecuencias, un proceso que muestra simultáneamente las posibilidades y los impedimentos de su propio logro, que muestra cuán cerca o cuán lejos estamos, en cualquier sociedad local, de su realización como tal”. Y agrega: “[...] el desarrollo societal contemporáneamente entendido es un proceso *endógeno* por definición” (Boisier, 2005:41).

hasta necesarias medidas de distribución de la riqueza socialmente producida a través de la carga impositiva, la garantía de derechos, las transferencias sociales, todo ello transcurriendo por dinámicas realmente participativas, democráticas y de consenso. Es más, desde esta perspectiva el gran gestor de condiciones para la acción pública y la gestión del desarrollo es el Estado, siendo que el mercado es incapaz de articular política pública, en el sentido de lo público como lo correspondiente al interés de todos, y no solamente en términos de equidad, sino también para enfrentar, por ejemplo, las crisis económicas producto de la sobreproducción y la especulación financiera, como ocurre en la etapa actual del desarrollo capitalista.

En esa dirección, Torres-Rivas afirma

[...] contradictoriamente, en sociedades como la guatemalteca, cruzada por muchas desigualdades, el desarrollo humano encuentra dificultades para realizarse porque el poder estatal es débil y no suficientemente democrático; asimismo, un mercado sin controles reproduce generacionalmente las inequidades (en PNUD, 2010a:50).

Y el PNUD en su Informe Nacional Desarrollo Humano, aun cuando matiza su perspectiva, plantea

El Estado necesario en esta época es el que promueve para toda la población mejores opciones de desarrollo humano. [...] El Estado que se requiere es un poder público que pueda crear las condiciones para satisfacer los requerimientos del desarrollo humano, es decir, un *Estado fuerte* (PNUD, 2010a: 293).

3. Desarrollo territorial

En este marco analítico y normativo del desarrollo, en las últimas décadas ha habido una valorización de lo local o del territorio, desde donde no solo se han aportado formulaciones epistemológicas sino también se han ensayado diversas estrategias que involucran la institucionalidad estatal y los actores que despliegan sus esfuerzos desde esa escala y ámbito. Esta localización o territorialización en la concepción del desarrollo, como veremos, tiene una implicación conceptual, metodológica y programática importante, estrechamente vinculada con lo abordado con anterioridad.

Una de las principales perspectivas de desarrollo territorial, es la planteada por Schejtman y Ramírez, quienes conciben en particular el desarrollo territorial rural (DTR) como

[...] un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí, y entre ellos y los agentes externos relevantes, y de incrementar las oportunidades para que la población participe del proceso y sus beneficios. Por otra parte, se ha señalado que para los programas de DTR, el territorio es una construcción social, es decir, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. El DTR debe entenderse no sólo como un proceso de transformación en la economía y en las instituciones, sino también como un proceso de cambio de la sociedad rural (Schejtman y Ramírez, 2004: 1-2).

Schejtman y Berdegué (2004: 31-44) plantean la necesidad de recuperar varios criterios operativos de dicho enfoque. El primero se relaciona con la transformación productiva y el desarrollo institucional los cuales deben ser abordados de forma simultánea en los programas de desarrollo territorial rural. A partir de ahí, los programas de desarrollo territorial rural: 1) deben operar con un concepto ampliado de lo rural, 2) deben considerar el territorio como un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente, 3) deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios, 4) deben convocar a la diversidad de agentes del territorio, 5) deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza, 6) requieren una compleja arquitectura institucional, y 7) deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

No obstante su recepción en medios académicos y de gestión del desarrollo, esta propuesta tiene algunas limitaciones, como delimitar su enfoque de la pobreza como único fin, contradiciendo la perspectiva territorial al plantear lo rural como delimitación, circunscribiendo el mismo a la transformación productiva, la competitividad territorial y al desarrollo institucional, y asumiendo una delimitación estrecha de lo territorial siendo la complejidad que contiene, como se entiende en Sosa (2012).

Trascendiendo tales limitaciones, se recupera de Boisier una concepción más compleja del desarrollo territorial, en tanto lo define como

[...] una propiedad emergente de un sistema (espacial, social, económico, tecnológico, cultural) de alta complejidad, un proyecto concebido para hacer una verdadera ‘ingeniería de las intervenciones territoriales’, [por esto, continúa afirmando...] debe inducir la intervención en aquellas cuestiones que sustentan una emergencia sistémica: conexiones, conectividad, recursividad, energía y otras, cuestiones todas vinculadas con la teoría dinámica de sistemas, con la lógica difusa, con la irreversibilidad temporal y con el caos (Boisier, 2004: 38).

En este mismo orden de ideas, el desarrollo territorial también está íntimamente ligado con el concepto de endogeneidad, tal y como lo plantean, autores como Massey (1984, en Vázquez, 2007: 188), Boisier (2004) desde una perspectiva más compleja, y Vázquez (2007) desde una perspectiva circunscrita al ámbito económico. En particular, Boisier, plantea que el desarrollo territorial debe entenderse como

[...] una creciente capacidad territorial para optar por estilos de desarrollo propios y para poner en uso instrumentos de política adecuados a tales estilos; [...] una capacidad del territorio para apropiarse de una parte creciente del excedente económico generado allí para ser invertido *in situ* (a fin de dar soporte temporal a un crecimiento basado en una matriz productiva más y más diversificada); capacidad del territorio para generar sus propios impulsos de cambio tecnológico, capaces de modificar cualitativamente su funcionamiento, un asunto asociado a la capacidad para establecer y poner en funcionamiento un sistema local de C & T [Ciencia y Tecnología ...] en el marco de una cultura productora de identidad territorial, a partir de la cual los activos intangibles potencian la competitividad territorial (Boisier, 2004: 37)¹³.

13 Para Massey, la interpretación del desarrollo autónomo del territorio “es una visión territorial que se apoya en la idea de que cada comunidad local se ha ido formando, históricamente, en función de las relaciones y vínculos de intereses de sus grupos sociales, de la construcción de una identidad y de una cultura propia que la diferencia de las otras comunidades” (Massey, 1984). Vázquez, por su parte, plantea que “la teoría del desarrollo endógeno se diferencia de los modelos de crecimiento endógeno en que integra el crecimiento de la producción en la organización social e institucional del territorio, en que adopta una visión territorial y no funcional de los procesos de crecimiento y cambio estructural, en que entiende que los mecanismos y las fuerzas del desarrollo actúan sinérgicamente y condicionan

Lo endógeno, comparten distintos autores como el mismo Boisier (2004: 37) y Enríquez y Rodríguez (2009: 51-52), requiere un ámbito de descentralización del Estado, que permitan al territorio, contar con los recursos financieros necesarios, un nivel de autonomía en materia de decisiones, complementado con políticas nacionales coherentes. Asimismo, de sujetos territoriales asociados, empoderados y con capacidad de autogestión (que no significa autarquía), es decir desde una perspectiva endógena.

Ambos factores, Estado y sujetos, son esenciales para impulsar el desarrollo territorial, para generar las transformaciones necesarias que permitan los cambios, en un contexto regional, nacional y global, y posibilitando la disminución de los impactos y el aprovechamiento de los flujos procedentes del proceso global. No obstante, se reitera que en perspectiva territorial, el desarrollo es el proceso de transformación y cambio desde las creaciones, capacidades, potencialidades, iniciativas y, lo más importante como elemento fundante en el ámbito político, del proyecto que de ahí surja y sea el punto de partida, además, para articular fuerzas, institucionalidades, recursos, etc. que de forma coherente, puedan ser sinérgicos en una misma dirección, aun cuando la misma –como debe ser– incorpore la heterogeneidad y diversidad correspondiente al territorio mismo. De hecho, todo proceso de desarrollo territorial es irrealizable como política o estrategia (incluso como imposición violenta), sin que los sujetos del desarrollo y sus actores lo impulsen y sea integralmente sostenido en el tiempo y en el espacio.

Adicionalmente, en la perspectiva del desarrollo endógeno, Vázquez afirma

Ante todo, se trata de una interpretación que permite establecer con claridad la distinción entre crecimiento y desarrollo, al argumentar que cuando se habla de desarrollo no se hace referencia a cambios más o menos rutinarios, que promueven el aumento de las magnitudes económicas, sino que se hace referencia a procesos que suponen una transformación radical de todos y cada uno de los mecanismos y fuerzas del desarrollo (Vázquez, 2007: 205).

Entender y plantearse una estrategia de desarrollo territorial, desde esa perspectiva, pasa asimismo por un entendimiento complejo del territorio mismo, siendo que este es un ámbito explicativo, una arena de concepción, acción y de gestión

la dinámica económica. Tiene, por lo tanto, una visión más compleja del proceso de acumulación de capital, lo que le lleva a plantearse las políticas de desarrollo económico desde el territorio, y darle a la sociedad civil un papel protagonista en la definición y ejecución del futuro de la economía” (2007: 187).

imprescindible, de condiciones, capacidades, potencialidades e interacciones para el desarrollo, y con más razón, para el desarrollo con perspectiva territorial. En ese sentido, se entiende el territorio como

[...] un tejido complejo de espacios, lugares y tiempos específicos y circunscritos dinámicamente, que articula una matriz multidimensional de condiciones y circunstancias, de dinámicas y procesos, de sistemas abiertos y duraderos de configuración, representación, reproducción y apropiación de las potencias, energías y elementos objetivos y subjetivos en compleja relación, que funciona como una estructura estructurante —como lo plantea Bordieu para su concepto de habitus— de las percepciones, acciones y relaciones de los sujetos y sus actores en la corta y larga duración. El territorio, esa compleja red de contenidos y formas, de condicionamientos objetivos y subjetivos interrelacionados, que —consciente o inconscientemente en los diversos actores sociales— estructuran procesos, dinámicas y prácticas sociales (Sosa, 2012: 116-117)¹⁴.

Es en el territorio y desde el territorio, como construcción social, que pueden entenderse tales procesos, dinámicas y prácticas, y donde el desarrollo, además de ser una búsqueda en materia de bienestar humano, también es una dinámica social compleja, de disputas entre sujetos y de transformaciones integrales, que son parte del devenir del territorio en un momento y contexto histórico, además de un proyecto que pudiera ser compartido o que pudiera contener, aun sin consenso, el interés común. Y esto es así debido a que

Son esos sujetos o actores sociales —propios o ajenos a un territorio— quienes, desde sus [intereses y...] representaciones del territorio, están en constante búsqueda por proyectarlo, por hacerlo parte de su cohesión, o entran en constante confrontación y disputa por construirlo, apropiárselo y controlarlo (Sosa, 2012: 22).

Se trata, entonces, de territorios que se articulan a partir de simbiosis históricas de poder, de estructuras y procesos de gobernabilidad y de culturas

14 Esta constituye una formulación para el debate presentada en el texto *¿Cómo entender el territorio?*, en el cual se plasma la pretensión de acercarse a una definición compleja del territorio, que constituya un punto de partida para continuar la búsqueda por entenderlo siendo su importancia para el impulso de iniciativas coherentes de desarrollo. Busca, además, trascender las perspectivas parciales, pragmáticas, operativas y prescriptivas.

políticas que son al mismo tiempo complementarias y contradictorias, que construyen el territorio al interior del Estado y que, dependiendo de la coyuntura y de la disputa sobre algún elemento del territorio, uno se impone sobre el otro (Sosa, 2012: 91).

En este sentido, cualquier proceso de intervención a través de determinadas políticas orientadas al desarrollo requieren considerar esa complejidad, que trascienda la simple orientación esquemática a considerar algunas variables concebidas como simples estancos a atender y programar. Antes que eso, es necesario recuperar los procesos y dinámicas que intervienen en la construcción compleja del territorio, para que las políticas y estrategias de desarrollo se conviertan en elementos sinérgicos para generar que las potencias desde el territorio, principalmente los sujetos en el territorio, sean la base del nuevo desarrollo a impulsar. Esto implica dejar de insistir en estrategias procedentes desde fuera, mucho menos si son perspectivas burocráticas y autoritarias con respecto al saber, al conocimiento y la tecnología, y como parte de esto, a una concepción del desarrollo incoherente con el territorio.

Desde esta perspectiva, entonces, el desarrollo territorial tiene como punto de partida el reconocimiento y activación sistémica de los procesos de desarrollo local en marcha, de las redes de actores, de las construcciones territoriales, luchas, resistencias y propuestas de futuro, que en palabras de Quijano se expresarían como “[...] modelos locales, constituidos en ‘matriz, fuerza y estrategia’ para la construcción, reconocimiento y defensa de ‘la cultura, el territorio y las epistemologías locales’” (2002: 8). Así, como lo plantea León y Flores, refiriéndose a la relación entre desarrollo y poder, y en específico al hecho que el desarrollo requiere el apoderamiento y empoderamiento de los sujetos del desarrollo, la destrucción-conservación de determinados intereses, solo es posible en un proceso de organización que construya un contrapoder alternativo que vaya copando los diversos espacios de confrontación y estructurando una cadena de solidaridades y alianzas que partan de la cotidianidad rural y conformen ámbitos de autogestión y autonomías como prácticas vitales, ya que de no hacerlo los sujetos volverán a perder esos espacios, que serán reconstruidos bajo nuevas formas de dominio (En Concheiro, 2008).

En esa idea, el desarrollo territorial puede entenderse como procesos contenidos de formas de ver el mundo y la vida locales propias de determinados sujetos, como comunidades, pueblos indígenas, etc. y que incluyen conocimientos,

interpretaciones, sentidos de vida. Asimismo, como proyectos, estrategias, metodologías e iniciativas de distinto orden (agrícolas, agroindustriales e industriales, de infraestructura y servicios; urbanas y rurales; exógenas y endógenas), no siempre complementarias, articuladas y coherentes entre sí y con el territorio, pero con el potencial de serlo.

En la medida en que es un desarrollo “desde abajo” como lo plantea López, el mismo debe implicar

[...] criterios alternativos de asignación de factores, diferentes criterios de intercambio de productos, formas específicas de organización social y económica en la que prima la organización territorial sobre la funcional y un cambio en el concepto mismo de desarrollo, reemplazando el concepto monolítico definido por criterios económicos, comportamiento competitivo, motivación externa y mecanismos redistributivos de gran escala por conceptos diversificados definidos por metas sociales más amplias, por un comportamiento de colaboración y por una motivación (López, 2003: 81).

En ese marco, el desarrollo desde abajo debe incluir, entre otras muchas cosas ya incluidas en líneas más arriba, el acceso a la tierra y otros recursos territoriales, actividades productivas, el establecimiento de estructuras de organización territorial para garantizar la autodeterminación; de tal manera que pueda generar institucionalidad propia, elegir tecnología apropiada, la disposición e incremento de capacidades humanas, culturales, etc., la generación de una conciencia colectiva para dicho propósito de desarrollo endógeno. Esto implica hacer consideraciones sobre las acciones necesarias relacionadas con variables sinérgicas que tienen la posibilidad de desatar, estimular y desarrollar procesos y dinámicas en esa dirección, sin obviar la necesidad de un Estado transformado, que lo permita, lo instituya y lo financie.

Asimismo, como lo plantea Boisier, implica

“[Primero...] inducir complejidad al sistema territorial, ampliando la variedad de actividades y organizaciones, dotar a las instituciones de elevada jerarquía (autonomía decisional) que las capaciten para establecer regulaciones, estimular una creciente división del trabajo (y aceptar la incertidumbre asociada), ampliar la malla de conexiones, incrementar el

flujo interactivo, aumentar la proporción de operaciones (de cualquier clase, financieras, comerciales, tecnológicas, etc.) que tengan su inicio y/o su término adentro y/o afuera del sistema; segundo, favorecer la *sinapsis*, es decir la transmisión de información entre los componentes sistémicos mediante la conformación de redes y mediante el uso de los medios tradicionales de difusión de la información (estimular la densificación de la *mass-media*); tercero, introducir al sistema *energía exógena* como por ejemplo, conocimiento, y potenciar la *energía endógena* (socialización del conocimiento tácito, autoestima colectiva, autoconfianza, etc.) (Boisier, 2005: 57).

Ese desarrollo así entendido, además, parte de la idea planteada por Vázquez (2007: 189) de que no hay verdadero desarrollo sin la participación ciudadana en el diseño, ejecución y control de las iniciativas de desarrollo –y se agregaría en coherencia con este enfoque–, en la decisión sobre el contenido y forma del desarrollo territorial. En este sentido Boisier, refiriéndose al factor político e institucional del mismo, afirma que “toda región debe enfrentar el desafío primario consistente en acumular poder, única forma de modificar la inserción estructural dentro del cuadro institucional vigente” (2005: 33), así como sortear y aprovechar las posibilidades de cada escenario político que constituye el contexto del territorio y del desarrollo territorial. En los mismos términos, aunque con una perspectiva epistemológica distinta, Concheiro plantea

Las estrategias de desarrollo rural tienden por todo lo anterior a contemplarse en el marco de una nueva cultura política, la conformación de un **contrapoder social** [...] y la construcción de particulares espacios de confrontación, que requieren además de la fuerza propia, alianzas con otros intereses que también buscan la transformación social. Con ello, las respuestas sociales están ‘acatadas’ por el nivel y formas de intervención del Estado, y por la capacidad de los propios sujetos para poner en marcha alternativas para su reproducción (Concheiro, 2008).

Para fines de este estudio, retomando a Boissier (2005: 60), pero con algunas modificaciones, diremos finalmente que el desarrollo territorial es resultado de relaciones sinérgicas y complejas, en parte también de la autoorganización y elevada endogeneidad, necesariamente descentralizado y en buena medida un proceso ascendente desde lo local (comunidad, microrregión, municipio). Es un proceso que hace parte de lo que podría llamarse sistema territorial, inserto en un contexto constitutivo que lo condiciona o determina en sus posibilidades.

4. Acción pública y desarrollo territorial

En la mayoría de estudios realizados sobre acción pública, estos se centran en espacios locales. Ciudades intermedias como las de México o pequeños municipios han sido circunscripciones en las cuales ha habido indagación empírica del fenómeno. Y es que, como afirma Cabrero (2005), la acción pública localizada permite visualizar el tejido social de esa realidad específica, identificar con mayor precisión las redes de actores, los mecanismos de interacción y regulación, la cooperación y la confianza entre actores sociales del espacio local, el papel del Gobierno local y los itinerarios de políticas públicas particulares.

Desde una perspectiva territorial, sigue afirmando Cabrero (*ibid.*), la acción pública permite confrontar hasta donde ha avanzado el vínculo entre política, política pública con el territorio, sujetos/actores y procesos territoriales. Es decir, en cómo se produce acción pública en y para el desarrollo territorial. Permite establecer hasta dónde se ha avanzado en una acción pública que Cabrero denomina diversificada y concentrada en crear un contexto institucional propicio para la negociación y el acuerdo colectivos; y se agregaría, hasta dónde logra el Estado interpretar y asumir con coherencia el territorio como matriz en la cual se gesta la política pública y a la cual esta debiera responder. Es decir, hasta donde esa acción pública adquiere carácter territorial y hasta dónde se convierte en un motor del desarrollo endógeno como una variable importante del mismo.

En el marco de este entendimiento, del desarrollo territorial y relacionado con la acción pública, el Estado juega un papel de primer orden como agente de desarrollo y del desarrollo territorial en particular, siendo su capacidad para gestar procesos de esta naturaleza. Pero esto implica que esté dirigido por fuerzas proclives a los cambios que requieren la institucionalidad y su orientación hacia transformaciones necesarias y coherentes en perspectiva de desarrollo efectivo. En esa dirección, el desarrollo territorial requiere que el Estado se oriente hacia la construcción de un nuevo tipo de Gobierno, que se base en la gestión de la cooperación entre actores, fuerzas políticas y agentes territoriales, para que juntos conciban, planifiquen e implementen en el corto y largo plazo, acciones de desarrollo desde lo local. Obviamente, esto dependerá siempre de la correlación de fuerzas y de las características del ejercicio de poder.

En esta perspectiva de desarrollo y de desarrollo territorial en específico, y siguiendo a Cabrero (2000), implica que el Estado ya no sea el productor de la sociedad, sino el Estado sea producido por esta. Los referentes de las políticas, parafraseando a Muller (en Cabrero 2000: 213), serían los territorios, como

elementos normativos y referenciales para definir los criterios de intervención del Estado. Es más, en donde las políticas públicas —o sea el Estado mismo—, no se entienden sin estos elementos y sus concreciones, por ejemplo, en las diferencias culturales o étnicas que las explican en un espacio determinado.

Es aquí donde adquieren importancia herramientas conceptuales como la *acción pública*, entendida como el ámbito de intersecciones, complementariedades y antagonismos entre los diversos actores en un territorio dado. Una herramienta que, además, permite comprender parte de las características de los procesos de intervención al desarrollo, gestados desde el Estado.

En el ámbito de la ciencia política, el concepto de acción pública ha significado la posibilidad, como lo plantea Jean Claude Thoening, de trascender perspectivas estatocentralistas que dominaron y, en algunos casos, siguen predominando la investigación y análisis de las políticas públicas¹⁵. Para dicho autor, la acción pública se podría caracterizar como “[...] la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos. El acento se pone más sobre la sociedad en general, no sólo sobre la esfera institucional del Estado” (1997: 28), perspectiva con la cual se aleja de puntos de vista estrechos e institucionalistas. En esta perspectiva, lo político y el trabajo en materia de asuntos públicos, de su tratamiento o gestión, no es exclusividad del poder público (*ibid.*: 22).

En el mismo orden de ideas, Amaya plantea la pertinencia del concepto, especialmente para referirse a la acción conjunta de actores (gubernamentales y no gubernamentales) en torno a un problema común (2010: 45 y 50). En este sentido, la acción pública trasciende los encuadres del burocratismo que puede propender a encerrar las políticas públicas en los lineamientos, procedimientos y fines institucionales que pueden estar alejados del bien común. Contrariamente, se ubica como una posibilidad de recuperar el ámbito de lo colectivo, de los

15 Así, por ejemplo, Luis Aguilar, aun cuando intenta trascender ese enfoque, se ancla en el mismo cuando plantea: “Una política pública es: a) un conjunto (secuencia, sistema, ciclo) de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver problemas cuya solución es considerada de interés o beneficio público; b) acciones cuya intencionalidad y causalidad han sido definidas por la interlocución que ha tenido lugar entre el Gobierno y los sectores de la ciudadanía; c) acciones que han sido decididas por autoridades públicas legítimas; d) acciones que son ejecutadas por actores gubernamentales o por éstos en asociación con actores sociales (económicos, civiles), y e) que dan origen o forman un *patrón de comportamiento* del Gobierno y la sociedad” (2009: 14).

sujetos, de los derechos, de las impugnaciones a lo institucional-estatal, además de las demandas de bienes y servicios, fines y medios que se encuentran formando parte de los contenidos y formas de lo social y su configuración histórica en un momento y en un espacio dado.

La acción pública es entonces “...la capacidad de definir metas colectivas, de movilizar los recursos necesarios para perseguirlas, de tomar las decisiones que impone su consecución y de asumir las consecuencias que de ellas resulten” (Durán, en Amaya, 2010: 45 y 48), lo cual requiere de la participación protagónica tanto de los sujetos territoriales como del Estado en torno a los asuntos públicos en un territorio dado.

En ese sentido, entran en juego los actores procedentes de los sujetos ubicados en el ámbito de la sociedad civil, así como las instituciones (entidades y normas) y los funcionarios, con su racionalidad, estilos de trabajo, funciones y recursos. Esto implica, tener como punto de partida el entendimiento de dichos actores, los problemas públicos que los articulan, sus propósitos, recursos, prácticas, estrategias en torno a la acción pública y en el marco institucional específico que los congrega¹⁶, y como plantea Thoenig, “...explicar por qué, cómo y con qué consecuencias pueden volverse compatibles entre sí las lógicas de actores autónomos vinculados a la vez por interdependientes. [Y, reiterando...] cómo se articulan la naturaleza de los problemas que fundamentan la acción y su marco institucional, a través de estrategias de actores, cuyos resultados no pueden ser realmente previsibles” (1998, en Amaya, 2010: 45 y 48).

Pero esto requiere entender, además de lo anterior, cómo se articulan e interpretan los problemas y sus soluciones que, siguiendo a Kiser y Ostrom, condensan tres modos de acción: el *nivel constitucional* que estructura las oportunidades de elección, el *nivel de elección colectiva* en que las autoridades gubernamentales construyen itinerarios de acción, y el *nivel operacional* de estrategias de actores (citado por Cabrero, 2005: 20).

Es de advertir que en este enfoque el Estado y las instituciones seguirían teniendo un papel importante en la generación y la coordinación de esta acción, debido a que constituyen el marco de estructuración de los distintos intercambios entre

16 Para Cornelius Castoriadis, el marco institucional específico no debe observarse como algo rígido, “constituido por un conjunto de reglas *dadas*, sino que se concibe como un elemento que a la vez que enmarca la acción de los individuos es construido por ellos” (Castoriadis, 1989. En Amaya, 2010: 48).

los actores (*ibid.*: 46-47)¹⁷. Asimismo, como plantea Cabrero (2005), porque se reconoce que la gobernabilidad es un ejercicio de conducción de la acción pública en donde la acción de los Gobiernos y los actores sociales son y debieran ser un continuo, esto no obstante sus características y dinámicas diferenciadas. Pero se enfatiza en que esa acción pública es una construcción colectiva, donde ambos factores participan, sociedad y Estado, coproducen opciones, coordinan, y donde la acción gubernamental resulta diferenciada y territorializada, alejada de soluciones jerárquicas y burocráticas.

En la dinámica concreta de la acción pública, que es por demás una relación cambiante, es evidente que está condicionada a la norma y a las políticas públicas estatales y gubernamentales (circunscritas a un período corto o largo de gestión) que con su dinamismo condicionan o determinan hasta dónde y cómo puede avanzar esta en un momento o territorio determinado. Siendo la acción pública una forma de ejercicio de poder en la cual, la autoridad gubernamental, siguiendo a Toening,

[...] construye configuraciones de creencias, intereses y conductas que permiten la coordinación y la dirección. Transcribe intencionalidades. Está sometida a condiciones de ejercicio. Institucionaliza espacios políticos de manera variada. Porta en ella, según dosis variables, una lógica de resolución de los problemas o de acción, al mismo tiempo que administra una lógica del orden mediante la conversión en procesos o la normalización de las posiciones de los actores y las modalidades de la construcción (1997: 34).

Pero la acción pública va más allá del marco institucional específico de la misma. Está relacionada por la forma y contenido con el que los actores interpretan el mercado, el Estado, los Gobiernos locales, las organizaciones sociales y los grupos de interés, y el espacio de acción pública en particular. Es también un enfoque que orienta la necesidad de aproximarse a las acciones colectivas y los conflictos que devienen de las contradicciones y antagonismos que pudieran estar teniendo implicaciones en la dinámica de la acción pública.

17 En este sentido, refiriéndose al ámbito local y al desarrollo territorial Boisier habla de “Los procedimientos, el conjunto de modalidades mediante las cuales el Gobierno local gobierna, administra, informa, y posiciona en el entorno a su propio territorio...” (Boisier, 2005: 50). Así, el Gobierno municipal articularía a los actores de decisión, la capacidad organizativa, valores que pudieran estar siendo incorporados, etc., lo cual no deja de ser parte de relaciones de poder y, por consiguiente, de carácter asimétrico y de imposición a la sociedad.

Es aquí donde se puede comprender la complejidad de la acción pública, siendo que esta, como lo plantea Cabrero, “...es un proceso en movimiento y una hechura permanente, en recomposición y ajuste a lo largo del tiempo” (Cabrero, 2005:70), en el cual, quienes participan en esta la van configurando, estableciendo acuerdos sobre integraciones, representación, regulaciones, etc., sean estos implícitos o explícitos. Es una acción, entonces, impulsada por la parte gubernamental y por la parte social, resultado de negociaciones y, en buena medida, de espacios institucionalizados para la deliberación conjunta de los problemas, en este caso, del desarrollo territorial.

Esta perspectiva de la acción pública permite observar, además de la parte estatal en el contexto, cómo se articulan las elites, así como otro tipo de segmentos sociales (como los movimientos u organizaciones sociales) e institucionales (como las ONG), en dinámicas de interacción entre Gobierno y actores procedentes del ámbito de la sociedad civil.

Más allá de lo anterior, otro aspecto que puede ser focalizado a partir del concepto de la acción pública son sus consecuencias en las políticas públicas, en el proceso y en la concreción de estas, siendo que la acción pública les imprime nuevos contenidos a partir de la asociación entre actores estatales y no estatales. Es un enfoque, en donde la gestión pública consiste ahora en un proceso tendente a lograr la cooperación entre actores y donde, cada vez más y desde distintas perspectivas, se exige una mayor participación ciudadana en su definición e implementación. Esto implica, entonces, cuestionar las perspectivas centradas en el Estado al momento de estudiar e implementar políticas públicas.

Por último, en esta perspectiva, la acción pública requiere ser entendida en el contexto del territorio y a partir de la concepción y política en materia de desarrollo y desarrollo territorial que implementa.

CAPÍTULO II

DINÁMICAS RELACIONADAS CON EL DESARROLLO TERRITORIAL EN ALTA VERAPAZ

“Los indígenas no quieren, se oponen el desarrollo dicen los columnistas. El problema no es ese. El problema es qué tipo de desarrollo y para quién. No es cierto que se esté en contra del desarrollo. El asunto es qué recursos hay, quién los va a explotar y para quién” (E-C29-JHB-07.10.12).

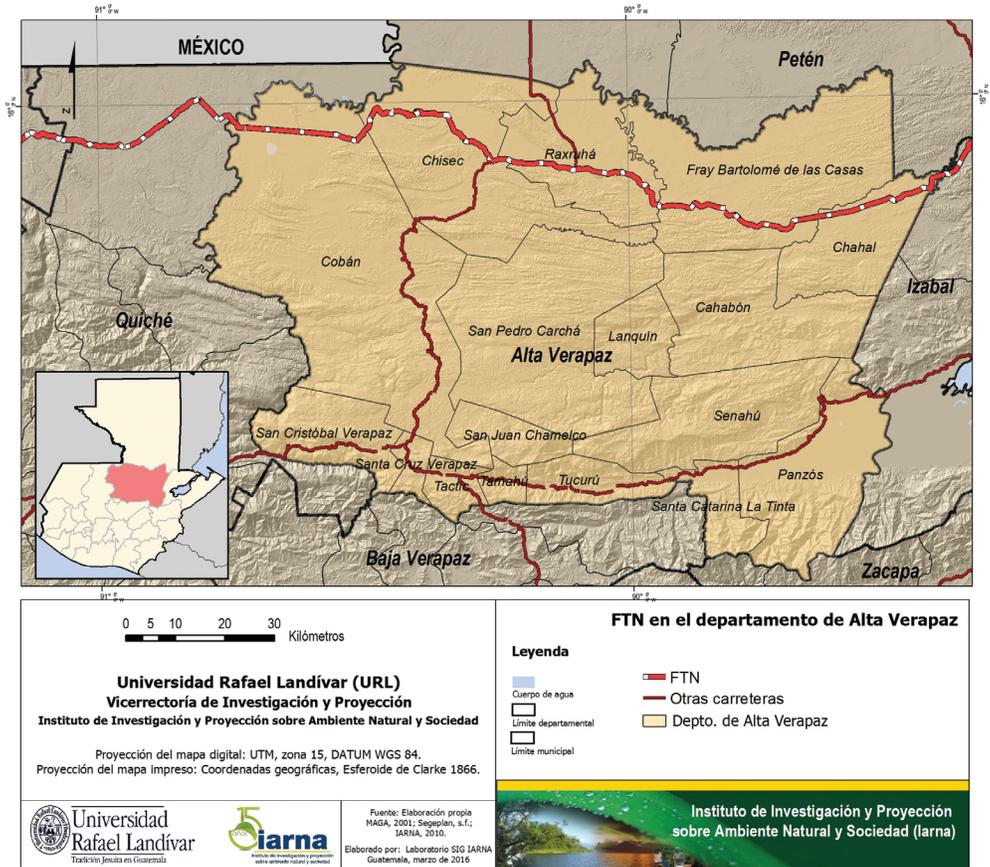
¿Cuáles son aquellas condiciones y dinámicas que interpelan los espacios de acción pública objeto de esta investigación? Ese es el punto de partida de este apartado en el cual haremos una aproximación que permita confrontar, especialmente en el tercer capítulo, los procesos de confluencia entre actores estatales y no estatales que se orientan al desarrollo territorial en Alta Verapaz.

1. Condiciones sociales imperantes

Alta Verapaz es un departamento que posee una rica fuente de recursos en sus 8.686 km². Esto contrasta con altos índices de pobreza en los cuales se encuentra la inmensa mayoría de su población, que asciende a 1 millón 183 mil 243 habitantes (según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística –INE– para el 2013), de la cual el 93 % es de origen maya (q’eqchi’ el 86.38 % y poqomchí el 11.8 %) y rural (79 %). Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (Encovi, 2015), el departamento presenta una pobreza total de 83.1 % con un aumento de 4.3 % con relación a 2006 y una pobreza extrema del 53.6 %¹⁸ (10 puntos más que en 2006). Para el año 2011, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) señala que el departamento presenta una incidencia de

18 En este caso, la línea de pobreza total se establece a partir de considerar un costo total de alimentos, más bienes y servicios, de Q10 218 per cápita por año y, la línea de pobreza general con un gasto total de Q9 030.93 per cápita por año para el nivel nacional. Estos datos estadísticos como los que aparecen más adelante, son los más recientes que pudieron ser conocidos.

Mapa 1 Departamento de Alta Verapaz



pobreza multidimensional del 87 % y una pobreza extrema de 67 %¹⁹. Desde otra perspectiva complementaria, el índice de desarrollo humano del departamento es uno de los más bajos del país: 0.507²⁰.

19 El PNUD mide el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM), calculando nivel de privaciones adentro de los criterios de salud, educación e ingresos. Con base en estos cálculos, el PNUD detectó que la pobreza media nacional en el 2011 es de 62.4 % y la pobreza extrema es de 29.6 %. También reporta un Índice de Desarrollo Humano de 0.581. Entre 2006 y 2011 existe 1 millón 222 mil 227 personas más debajo de la línea de pobreza. Según datos del INE al 2011, la pobreza en el departamento alcanza al 78.24 % de la población, siendo el 37.72 pobreza extrema (INE, 2014b: 25).

20 En materia de salud, según el PNUD (2012), Alta Verapaz presenta un Índice de Desarrollo Humano

Cuando se observa la proporción de pobreza por municipio, Cobán presenta mayor capacidad de consumo per cápita, mayor población fuera de pobreza y un mejor índice de Gini con relación al resto de municipios. Siendo su carácter de epicentro y espacio de concentración de buena parte de la riqueza producida en el departamento, Cobán contribuye a que Santa Cruz Verapaz, San Cristóbal Verapaz y Tactic se ubiquen también con las “mejores” condiciones en el departamento (Ver Romero y Zupil, 2009, y Ep’TS-DT, 2013 inédito). No obstante e incluidos estos municipios, es el departamento con las peores condiciones de pobreza y desigualdad a nivel nacional, y como suele registrarse en el país, esa incidencia es mayor en áreas rurales, población indígena, femenina y niñez.

Una de las consecuencias sociales de dichas condiciones es la desnutrición crónica que alcanza al 59.4% de los niños menores de cinco años (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2010: 308), porcentaje que aumentaba a 64.1 % en el área rural²¹. Según el índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional²², los municipios de Alta Verapaz se encuentran entre un índice alto (0.26 a 0.83) y muy alto (0.83 a 0.99). Esta evidencia fue uno de los factores que hizo al Gobierno 2012-2016 priorizar a dieciséis municipios, exceptuando a Raxruhá, como beneficiarios del Plan del Pacto Hambre Cero. En este marco, Tamahú, San Cristóbal Verapaz, Tactic, Lanquín y Senahú presentan prioridad alta, con registros entre 60.1 % y 70.4 % de prevalencia de retardo en talla. Le siguen los restantes municipios que evidencian entre 44.3 % y 58.5 % de prevalencia de retardo en talla.²³

(IDH) de 0.768, en educación de 0.342 y por ingresos de 0.495, para el 2011 y con base en la Encovi de ese mismo año. Solo en salud, según datos de la Unidad de Epidemiología del Ministerio de Salud y Asistencia Social del departamento, se reporta una tasa de mortalidad infantil de 13.42 por mil nacidos vivos, para el año 2012, es decir, 263 casos, siendo algunas de sus causas: neumonía, diarrea; asimismo, se reportaron 74 casos de muertes maternas, 2 mil 445 casos de malaria, 139 casos de tuberculosis, solo para mencionar algunas de las consecuencias más incidentes de la problemática. En materia de servicios municipales coadyuvantes a la salud, solo el 50 % de la población tiene acceso a agua potable. En educación, para citar un dato, la Comisión Nacional de Alfabetización (Conalfa) reporta un 28.4 % de analfabetismo en personas mayores de 14 años, uno de los más altos en todo el país.

- 21 Según el Diagnóstico Nacional de Salud (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2012: 24), Alta Verapaz presenta una tasa de mortalidad en menores de cinco años de 92,97 por cada cien mil habitantes.
- 22 Este índice considera la inseguridad alimentaria y nutricional, las amenazas ambientales y la capacidad de respuesta. Para más detalle véase Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (2010).
- 23 Según datos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en Alta Verapaz se registraron mil 414

Cuadro 1
Municipios priorizados en Alta Verapaz
Plan del Pacto Hambre Cero (2012)

Municipio	Prevalencia de retardo en talla	Posición a nivel nacional
Tamahú	70.4	33
San Cristóbal Verapaz	63.8	61
Tactic	61.9	72
Lanquín	60.5	79
Senahu	60.1	83
San Juan Chamelco	58.5	92
San Miguel Tucurú	58.4	93
Santa Cruz Verapaz	57.6	94
Chahal	55.1	105
Santa Catarina La Tinta	53.4	112
Panzos	52.1	120
Santa María Cahabón	51.1	121
San Pedro Carchá	49.3	130
Chiséc	45.8	152
Fray Bartolomé de las Casas	44.3	158
Cobán	43.2	163

Fuente: Plan del Pacto Hambre Cero, Gobierno de Guatemala, 2012

Más allá de la realidad ejemplificada con anterioridad, las limitaciones y carencias en materia de servicios de salud y educación, tierra y otros medios de producción, crédito suficiente, capacitación y asesoría enfocada a los pequeños productores, salarios dignos, sumado a la falta de medidas radicales relacionadas con la tenencia de la tierra y orientación de la producción, para mencionar algunos aspectos, la superación de las condiciones de pobreza, desigualdad y marginación, el

casos de morbilidad por desnutrición aguda en niños menores de 5 años de edad durante el año 1999, mientras que en el 2014 fueron 805 casos. Mientras, por desnutrición crónica, la morbilidad registra 20 mil 840 casos en 2014.

alto riesgo en materia de vulnerabilidad ambiental y a desastres, documentadas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan, 2010); condicionan soluciones reales e impactos permanentes desde cualquier perspectiva del desarrollo de la cual se parta.

2. Un modelo económico de raíces históricas

¿Qué genera estas condiciones de pobreza y desigualdad? ¿Dónde están los nudos problemáticos que habría necesidad de desatar para generar otras condiciones y, coherentemente, para definir nuevas políticas en materia de desarrollo territorial? En esta perspectiva, se asume como punto de partida que las causas fundamentales se encuentran en el modelo económico, o dicho en otros términos, en el modelo de acumulación imperante en la región, como en el país en su conjunto. En ese sentido, la pregunta es: ¿Cuáles son las principales características de este modelo?

El departamento de Alta Verapaz, como parte de los territorios q'eqchi' y poqomchi²⁴, forma parte de un territorio en disputa histórica por sus recursos y población, es decir, una disputa económica, social, cultural y política —y geoestratégica en la escala correspondiente—. Ha sido una región de apetencia permanente por las elites económicas del país, por elites llegadas de otros países (como Alemania) y por empresas transnacionales, debido a sus recursos como son la tierra, ríos, lagunas y demás fuentes de agua, sus capacidades productivas agrícolas y forestales, la presencia de reservas petroleras y mineras, la diversidad biológica, el potencial turístico y la fuerza de trabajo barata, de las cuales se han beneficiado pequeñas grupos latifundistas y empresariales, locales y transnacionales, mientras la mayor parte de su población ha vivido en condiciones de infrasubsistencia. En general, esta realidad continúa y se profundiza, siendo que su territorio ha sido focalizado para la expansión y profundización de dinámicas para la acumulación de capital, a partir del aprovechamiento de los elementos naturales y sus fuerzas productivas “atrasadas” que, por ejemplo, permite la contratación de fuerza de trabajo barata.

24 El territorio q'eqchi' encuentra una de sus características principales en el carácter étnico de la mayoría de la población que históricamente lo ha ocupado y, aunque ha sido en condiciones de subordinación, le ha impreso una de sus características principales a toda una región que abarca la totalidad o partes importantes de los departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Petén, Izabal, y Belice. El territorio poqomchi, por su parte, abarca municipios de Alta Verapaz, Baja Verapaz y Quiché. Más allá de esto, encuentra su definición en la apropiación histórica que los pueblos q'eqchi' y poqomchi han desarrollado desde sus formas de organización básica: la familia y la comunidad, y desde prácticas y relaciones cosmogónicas, económicas y sociales, que hacen de este territorio una construcción social desde tales sujetos.

Históricamente, las actividades productivas dominantes en el departamento, tienen la característica de ser extractivas, orientadas al mercado global y en menor porcentaje al mercado nacional, basadas en la posesión extensiva de la tierra por parte de oligarquías regionales y nacionales, y en el encadenamiento de un contingente de fuerza de trabajo que, con salarios insuficientes para la satisfacción de necesidades vitales, se convierte en una “ventaja productiva” que garantiza “competitividad territorial” en el contexto del mercado nacional e internacional. Alta Verapaz constituye una región donde la inversión y la extracción de riquezas fluyen, mientras la pobreza, la explotación, el despojo y las contradicciones sociales se agudizan.

En concreto, este modelo económico se asienta en una estructura agraria concentradora de la tierra (en latifundios y, en años recientes, en agronegocios), con fuerte desigualdad en el acceso a medios de producción y crédito, orientado y dependiente de los vaivenes del mercado internacional en su calidad de productor de materias primas y de los procesos de focalización de inversiones y políticas para la acumulación de capital principalmente ligadas al campo.

Su dinámica en buena medida ha estado articulada por el *sistema finca*. La finca es la unidad productiva latifundista resultado del despojo histórico, que tuvo su momento de acumulación originaria principal en la Colonia y que ha continuado hasta hoy día, pasando por momentos importantes que los profundizaron. Por ejemplo, con la política de privatización de las tierras y despojo que beneficiaron a ladinos y alemanes durante las últimas décadas del siglo XIX, las comunidades indígenas en la región fueron despojadas de sus tierras y sometidas al régimen del *colonato*²⁵. En este sentido, Liza Grandia plantea que entre 1871 y 1883 el Gobierno

25 El *colonato* es una institución de larga data que historiadores sitúan en el tránsito entre el modo de producción esclavista y feudal. Constituye una relación en la cual, el dueño de la tierra, incorpora al trabajador a la unidad productiva en condiciones de dependencia casi absoluta. Esto se logra con la cesión de una parcela al trabajador, que lo obliga a trabajar para el dueño de la tierra con menor salario o sin salario, en aquellos períodos y en actividades agrícolas impuestas por el finquero o hacendado. Laura Hurtado define el colonato como una relación social “[...] mediante la cual una cierta cantidad de trabajadores y sus familias (campesinas) eran obligados a trabajar en las fincas o haciendas a cambio de un pedazo de tierra para el cultivo de granos básicos y alimentos destinados al consumo familiar, en ocasiones complementado con un salario y/o raciones en especie” (Hurtado, 2008: 202). Por su parte, Liza Grandia afirma que “[...] los ‘mozos colonos’ (aparceros/siervos) que vivían permanentemente en las fincas y recibían pequeñas parcelas para sembrar cultivos de subsistencia a cambio de su trabajo en la finca. Los terratenientes mantenían a los apareceros-siervos en la finca a cambio de un sistema flexible de deuda. Algunos obligaban a los trabajadores a aceptar pagos anticipados a cambio de trabajos futuros. También tenían almacenes en monopolio, con precios exagerados, y obligaban a los trabajadores a comprar exclusivamente en dichas tiendas” (Grandia, 2009: 29-30). El colonato fue suprimido durante los Gobiernos revolucionarios de Arévalo y Árbenz (1944-1954) y reestablecido con

declaró “baldías” tierras de apropiación histórica de comunidades indígenas, lo que significó que para 1897 solo las propiedades de alemanes sumaran 3 mil 528 caballerías, equivalente a casi una quinta parte del departamento de Alta Verapaz y un porcentaje mucho mayor de su tierra cultivable; asimismo, que para 1910 cuarenta y siete extranjeros (entre alemanes y ladinos) habían adquirido tierras “baldías” mientras que solo seis comunidades indígenas habían adquirido tierra por esta vía (Grandia, 2009: 25-216). Este sistema era reproducido, además por los mecanismos de endeudamiento, manipulaciones a la ley, engaños, como los documenta Grandia (*ibid.*) y Greg Grandin (2007). Este último plantea que “La deuda era parte fundamental del sistema. Los terratenientes podían vincular a los campesinos con ellos dándoles salarios anticipados u obligando a los trabajadores a comprar productos a sobreprecio en la tienda de la compañía” (Grandin, 2007: 29).

Un ejemplo relativamente reciente ocurre en los primeros años del siglo XX, con el Gobierno de Manuel Estrada Cabrera (1898-1920), el cual otorgó a la *United Fruit Company* (UFCO) mil 500 caballerías ubicadas en el municipio de Panzós de Alta Verapaz y municipios de Izabal, tierras en las que, bajo el nombre de *Polochic Banana Company*, empezó a producir banano en 1922, como lo documenta Grandin (2007: 246). Esta extensión fue objeto de expropiación y reparto en tiempos de la reforma agraria impulsada por el Gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán, pero reapropiadas posteriormente a la contrarrevolución de 1954, cuando quedan en manos del *emelenista* Flavio Monzón (Solano 2011b: 3 y 2011c: 20) y que son objeto en disputa recién en los años 2010, como se verá más adelante cuando se recupere la conflictividad en torno al ingenio Chabil Utzaj.

Un segundo ejemplo se relaciona con la Franja Transversal del Norte (FTN), que para el departamento del Alta Verapaz incluye los municipios de Chiséc, Raxruha, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal. Como lo han documentado estudios como los de Luis Solano (2007) y Laura Hurtado (2008), este proyecto y su área de cobertura, constituyó desde su gestación, a inicios de la segunda mitad del siglo XX, un área de apropiación de tierras nacionales, principalmente a manos de militares y políticos de turno, quienes en el marco de la justificación del proyecto carretero y del reparto de tierras a campesinos, lograron convertirse en parte de la clase terrateniente en la región.

la contrarrevolución en 1954. Para ampliar sobre el colonato en el contexto guatemalteco, véase Elías (2013), Grandia (2009), Hurtado (2008) y Grandin (2007).

Un tercer ejemplo es el reportado por Hurtado. Es el caso de la inscripción anómala de 12 fincas ubicadas en los municipios de Santa María Cahabón (Alta Verapaz) y Livingston (Izabal), operada en 1985 –tres años antes de que el Instituto Nacional de Transformación Agraria realizara la medida legal de los baldíos reclamados–, acudiendo al uso de cédulas y hojas de protocolo falsas, afectando a 23 comunidades q’eqchi’s que las poseen, las habitan y las trabajan, la mayoría de ellas por más de seis décadas atrás (Hurtado, 2008: 319-320)²⁶.

El despojo y el sometimiento a la sobre explotación del trabajo, principalmente indígena, ha sido parte de un *continuum* que ha orillado a la población campesina, principalmente de origen q’eqchi’ y poqomchí, a la constante desposesión y desvinculación de la tierra y, en buena medida, del territorio de tradicional ocupación y apropiación, siendo el factor principal de su migración hacia El Petén y Belice principalmente, como lo documenta Grandia (2009).²⁷

Dicho *continuum* agrario ha generado que en el departamento existan 104 mil 246 fincas, que abarcan 156 mil 334 hectáreas cultivadas, según la Encuesta Nacional de Agricultura 2008. Dichas propiedades expresan la dualidad profunda del latifundio-minifundio, es decir, de desigualdad en el acceso a la tierra, que se evidencia en un índice de Gini de 0.66, 0.01 mayor que el registrado a nivel nacional (Iarna e IIA, 2006: 207 y 219). Esto implica que el 2 % de las fincas abarca el 65 % de la superficie, mientras el 95 % de las fincas solo cubre el 35 % del espacio en propiedad agraria del departamento.

En esas tierras del departamento se produce una diversidad de productos agrícolas que suman más de 68 reportados –que podrían ser más– debido a la diversidad de condiciones climáticas que presenta el departamento. Según el INE (2004a), el departamento destina el 78 % del área cultivada a la producción agrícola de

26 Otros casos ilustrativos son la concesión por cuarenta años a la Canada’s International Nickel Company, para operaciones mineras en la costa del Lago de Izabal, entre Panzós y El Estor (Grandin, 2007: 246).

27 Grandia plantea que “Por lo menos desde el período colonial, el pueblo q’eqchi’ ha usado la migración hacia esta zona de refugio [norte de Guatemala y Belice] como vía de retirada de los conflictos de tierra, pero también para resistir a los intentos de las elites de controlar su fuerza laboral. Al hacer esto, los q’eqchi’s han logrado expandir su territorio en varios millones de hectáreas (Secaira 2000), un crecimiento estimado de cuatro a cinco veces su área original que es muy sorprendente en comparación con otros grupos mayas y otros pueblos indígenas por todas las Américas” (Grandia, 2009: 39). Y agrega, que luego del éxodo provocado por las políticas liberales y el régimen de explotación laboral a finales del siglo XIX, la segunda gran ola migratoria ocurrió entre los años 1930 y 1940 como respuesta a las leyes de vagancia y las gringadas de trabajo obligatorio del régimen de Jorge Ubico, y la tercera ola ocurrió entre los años 1960 y 1980 provocada por el conflicto armado (*ibid.*: 51).

autoconsumo y un 22 % a productos de exportación, lo cual, sin embargo, está supeditado al modelo de acumulación de capital que transcurre a través de la producción latifundista y su orientación productiva y comercial.

Es en la *finca*, como propiedad latifundista, donde sobresalen algunos productos definitorios del modelo dominante orientado a la exportación, es decir, producción fundamentalmente de materias primas como el café, cardamomo, ganado y otros productos como la caña de azúcar y palma de aceite, especialmente relevantes en este momento histórico.

Cuadro 2
Desigualdad en el acceso a la tierra por municipio en Alta Verapaz 2002

Municipio	Índice de Gini
Santa Cruz Verapaz	0.89
Tucurú	0.89
Tactic	0.83
Senahú	0.77
Tamahú	0.73
San Cristóbal Verapaz	0.72
Cobán	0.70
Panzós	0.67
Cahabón	0.64
San Juan Chamelco	0.60
Chahal	0.59
Lanquín	0.57
Fray Bartolomé de las Casas	0.54
San Pedro Carchá	0.53
Santa Catarina La Tinta	0.52
Chiséc	0.43

Fuente: Iarna e IIA, con base en el IV Censo Nacional Agropecuario 2003 (2006: 219)

Como puede ser evidente al primer acercamiento, este tipo de producción posee distinta importancia y procedencia por tamaño de unidades productivas. Por ejemplo, Alta Verapaz es el sexto productor de café, lo que incluye 26 mil 161 fincas que involucran 38 mil 850 manzanas (55 mil 587.67 ha) para producir cerca de millón y medio de quintales para el periodo 2003-2004. Destacan como los municipios que mayor producción aportan, San Pedro Carchá con 456 mil quintales, Cobán con 277 mil, San Cristóbal Verapaz con 228 mil, Tukurú con 158 mil y Senahú con 122 quintales (INE, 2004: 33, 131-132). La producción de café se concentra del centro al sur del departamento e involucra a latifundistas, así como a medianos y pequeños productores, algunos de los cuales se han organizado en cooperativas o asociaciones que, no obstante, en general dependen de los intermediarios, usualmente grandes productores.

En el caso del cardamomo, en el departamento se concentra el 68 % de la tierra cultivada con ese producto, según reporta el Instituto Nacional de Estadística (Censo Agropecuario, 2003), y de donde procede el 68.2 % de la producción nacional (Red Nacional de Grupos Gestores y Banco Industrial, 2011: 34)²⁸. Como plantea Guerrero (2012), alrededor de 350 000 familias dependen de esta producción, como pequeños y medianos productores, aunque este producto también se genera en unidades productivas mayores, y su comercio transcurre a través de 200 intermediarios y 12 exportadores, quienes logran el manejo del encadenamiento hasta los mercados a los cuales se exporta. Esa es la concreción de la Asociación de Cardamomeros de Guatemala (Cardegua), que aglutina a 59 empresas (MAGA, 2011: 138), quienes controlan la producción de cardamomo del departamento y quienes en buena medida fijan los precios en la región.

Y esto es así en el caso del cardamomo como en otros productos agrícolas orientados a la exportación, siendo que las ventajas que otorga la propiedad latifundista (en volumen de producción, por ejemplo) y los vínculos con el mercado internacional, permite que los grandes productores del departamento, logren al mismo tiempo el control sobre buena parte de la comercialización de los productos provenientes de pequeños y medianos agricultores.

28 Según Grandía, el segundo cultivo más importante establecido en Alta Verapaz en 1903 fue el cardamomo y su importancia radica además en su vulnerabilidad ante la fluctuación de los precios del café, como sucedió a inicios de los años 2000, cuando los mismos bajaron debido a los conflictos armados en medio oriente que afectaron asimismo el precio del café (Grandía, 2009: 23 y 24).

Cuadro 3
Algunos productos de Alta Verapaz y su importancia porcentual con relación a la producción nacional, año 2010

Producto	% con relación a producción nacional
Cardamomo	68.20
Cacao	40.00
Arroz	13.20 ²⁹
Maíz	13.10
Piña	11.70
Manzana	10.60
Chile pimiento	8.00
Tomate	6.50
Naranja	6.20
Repollo	5.30
Café oro	4.23

Fuente: Red Nacional de Grupos Gestores y Banco Industrial (2011: 34)

Además de café y cardamomo, Alta Verapaz es uno de los cinco principales productores de maíz, arroz y cacao del país, además de producir otros productos agropecuarios de importancia como ganado, piña, manzana, pimiento, tomate, repollo, entre otros que se pueden observar en el cuadro anterior.

Esta producción se genera en la *finca* principalmente, desde la cual se ha articulado un modelo económico orientado a satisfacer la demanda internacional. Secundaria y variablemente según las condiciones del mercado, la producción también se ha orientado al mercado nacional, como sucedió con la crisis del café, a inicios de este siglo, que devino en el estímulo del mercado interno. Las necesidades locales, en este esquema, simplemente han sido supeditadas, subsumidas con bajos salarios que van de 35 a 60 quetzales diarios o de salarios mensuales de 700 quetzales, en insuficiencia de empleo (en términos de cantidad de empleos y tiempo de contratación, que obliga inclusive a la migración a otras regiones del

²⁹ El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA, 2011) reporta que la producción de arroz en Alta Verapaz asciende al 15 % de la producción agropecuaria y al 13% de la superficie cultivada a nivel nacional.

país), con condiciones laborales deleznable y sin la protección del Estado, y con relaciones económicas cuasifeudales, como el *colonato*, que no obstante su paulatina disolución subsiste en latifundios donde se produce café, principalmente.

Es este sistema *finca*, de latifundio, el que ha ido gestando y, consecuentemente, ha sido protegido por un régimen político nacional cuyas políticas principales se han orientado a facilitar la agroexportación. Es este régimen el soporte de capitales controlados por familias de origen extranjero como los Diesseldorf, Sapper, Köng, Kresse, Weissenberg, Torrebiarte, entre otros, varios de ellos formando parte de grupos corporativos a nivel nacional, como el Grupo Cobán, que integra capitales de las familias Torrebiarte, Lantendorffe, Arriola, Fuxet y Camacho, quienes además de ser latifundistas, controlan la producción de ganado, calzado, lácteos, exportación de cardamomo, cacao, entre otros productos y negocios, que articulan, asimismo, capitales medianos como el de los Ponce-Way, Chavarría, Yat.

Este es el modelo que se reproduce en Alta Verapaz y es expresión del modelo dominante a nivel nacional. En perspectiva del desarrollo preconizado desde el capitalismo, representa el 3.31 % del Producto Interno Bruto (PIB) nacional en promedio en el periodo 2001-2010. En esta delimitación se encuentra el 6.4 % de la Población Económicamente Activa (PEA) nacional, de la cual 72.8 % se ubica en la llamada economía informal, que para el caso significa estar en la subsistencia –cuando no en la miseria– o en el negocio ilícito.

Cuadro 4
Variables económicas en Alta Verapaz, año 2010

Variable	Porcentaje con respecto al nacional
Empresas	3.34
Recaudación tributaria	0.31
Crédito bancario	2.17
Transferencias del Gobierno central	5.76
PEA	6.04
Remesas recibidas	4.28
PIB	3.39
Oferta	2.85
Demanda	3.10

Fuente: Red Nacional de Grupos Gestores y Banco Industrial (2011: 23-24 y 37)

El departamento representa, asimismo, el 2.85 % de oferta y el 3.10 % de demanda con respecto al mercado interno nacional; el 2.15 % del crédito nacional³⁰, que asciende a 838 millones 668 mil quetzales para el 2010 (Red Nacional de Grupos Gestores y Banco Industrial, 2011: 9, 15, 20, 22-24 y 37). En este territorio el 99.9 % de las empresas reportadas son pequeñas, mayoría de las cuales se dedican al comercio (45.3 %), el 18.3 % en actividades inmobiliarias y 8.4 % son industria manufactureras (INE, 2014b: 31). Es un modelo que reproduce pobreza y desigualdad que se deduce del PIB *per capita*, que para el año 2010 fue de Q6 mil 254.78, el cual en lugar de aumentar decrece, siendo que en el 2006 fue mayor en Q278.61.

Es la concreción de un modelo que, por consiguiente, presenta como actividades marginales, la producción de tejidos, la joyería artesanal, la ebanistería, entre otras, y en el cual la pequeña producción agroindustrial e industrial y los servicios turísticos en buena medida son secundarios y complementarios.

En este marco, son los pequeños y medianos caficultores los más vulnerables a las crisis provocadas por precios y enfermedades como la roya. La crisis en los precios del café, registrada entre 2000 y 2003³¹, generó efectos de los cuales no todos los productores pudieron recuperarse, otros incorporaron cambios en su orientación productiva, como producir orgánicamente o introducir otros productos más rentables, como el cardamomo, hule y otras especies forestales y frutales. A lo anterior se suma la crisis generada por los efectos de la roya que afectó en el 2013 y 2014, la cual tiende a mermar la producción. Sus efectos se expresan una menor demanda de contratación de fuerza de trabajo³² y en algunos casos también en la disminución del salario nominal, así como en el decaimiento de las ganancias especialmente sensible en los pequeños productores, lo que tiende a extender y profundizar la pobreza.

30 Para el año 2013, sin embargo, los préstamos bancarios ascendieron a 63 667, equivalente a solo el 0.9 % del total nacional (INE, 2014a: 34)

31 Entre 1995 y 2000, en Guatemala se registró una media anual de USD 553,4 millones en exportaciones de café, en tanto en el período 2001-2002, la media fue de USD 284,1 millones. Esta crisis generó el abandono de cultivos por la dificultad de cubrir los costos de producción, con las consecuencias en despidos y disminución en la contratación de trabajadores asalariados que afectó al 40 % del empleo generado, así como en la baja de los salarios nominales que fueron aún menores con relación al período anterior a la crisis (Damiani, 2004: 5 y 9).

32 Para 2005, el sector del café empleaba 10 539 trabajadores en el departamento (Dalberg, *et al.*, 2011).

3. Acumulación de capital en su fase actual

En los últimos quince años, en el país se registra una nueva etapa de *acumulación de capital* que sigue basándose en la explotación de la clase trabajadora (plusvalía extraída al trabajador asalariado) pero que ahora se intensifica a través del expolio de los bienes naturales y estratégicos en los territorios, la cual se concentra en manos de empresas locales y transnacionales, que impacta de manera particular en regiones como Alta Verapaz.

Esto sucede justo después de la finalización del conflicto armado interno y la “pacificación” del territorio nacional. Asimismo, se configura como continuidad de la política neoliberal que entre otras implicaciones registró la supresión de un conjunto de obstáculos en materia de inversiones y comercio, así como la configuración del Estado como facilitador de esta dinámica y cada vez más lejano de su papel rector de la economía y el desarrollo.

Esto, en conjunto, caracteriza y sostiene un modelo orientado a satisfacer la demanda internacional de materias primas y de apropiación de áreas estratégicas, como las telecomunicaciones, la producción de energía eléctrica, la extracción minera, entre otras, que hoy forman parte sustancial de esta etapa de acumulación de capital que profundiza el extractivismo y la desposesión en términos nacionales como en términos de los territorios de los pueblos originarios.³³

A la producción tradicional descrita con anterioridad, se suma un conjunto de actividades en crecimiento durante las últimas dos décadas principalmente, orientadas a la producción de agrocombustibles y otros productos como aceites vegetales, generación de energía para abaratar los costos de producción, la extracción de metales preciosos y estratégicos, y proyectos complementarios que se renuevan como la construcción de la Franja Transversal del Norte (FTN).

3.1. Palma de aceite y caña de azúcar

Tal y como se registra a nivel global y en particular en América Latina, en esta fase del capitalismo se ha estimulado un conjunto de productos que garantizan

33 Por ejemplo, para los años 2011 y 2012, el 31.7 % y el 25.9 % de las inversiones extranjeras respectivamente, se orientaron al sector de la agricultura, minas y canteras, lo que es un indicador de la focalización de estas áreas por el capital transnacional que fluye al país (Ramírez, 2013: 20).

mayores niveles de acumulación, lo cual ha requerido al mismo tiempo un mayor control de territorios y producción, en buena medida generado por dinámicas de inversión que provienen de agronegocios globales y del sector financiero global³⁴. Productos como soja, caña de azúcar, palma de aceite, minerales, electricidad, entre otros, son parte de esta nueva oleada que, entre otras consecuencias, profundizan el modelo extractivista orientado a la exportación, y concretan el *acaparamiento* de tierras y territorios a manos de transnacionales, intermediarios locales y latifundistas locales³⁵. Esto se observa en Alta Verapaz con la expansión de la caña y la palma de aceite.

De la palma de aceite

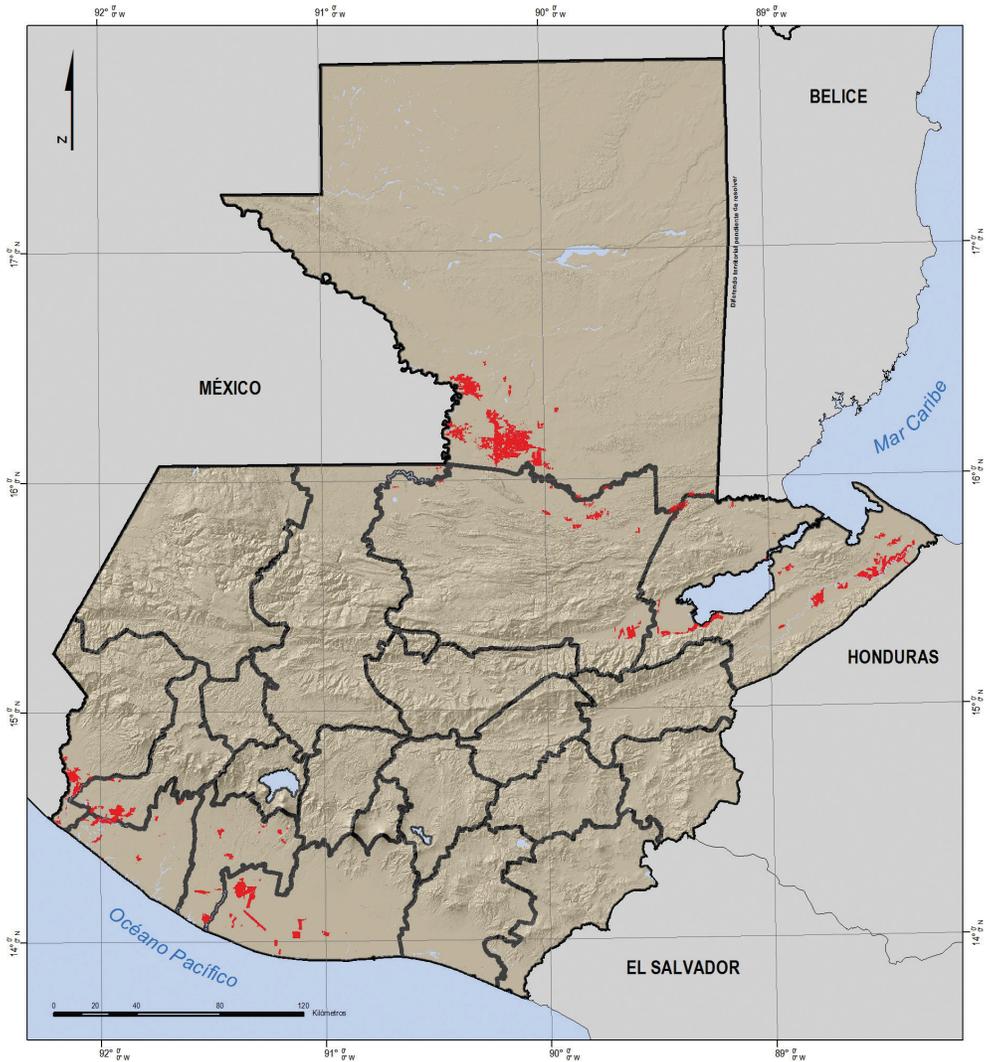
En específico, los cultivos de la palma de aceite y la caña de azúcar han sido estimulados por el alza de los precios a nivel global. En Guatemala, esto ha impactado con el crecimiento en la producción del fruto de palma en 12 % y de aceite de palma en 6 % anual en promedio entre el 2000 y el 2009, cuyas exportaciones de aceite se orientaron a México (66 %), Países Bajos (24 %) y El Salvador (9 %), y tuvieron un crecimiento de 20 millones de dólares en el 2002, a 166 millones en el 2008 (Dalberg, *et al.*, 2011), alcanzando los 406 millones en el 2010. La producción de palma de aceite, al 2010 ya representaba el 0.95 PIB nacional, y el 8.72 PIB agrícola (Akianto, 2012: 8).

Para lograr estos montos, se ha necesitado de su expansión acelerada, a tal punto que para el 2010 se reportó una superficie total de 93 mil 400 ha con cultivo de palma (Akianto, 2012: 14) y para el 2013 un total de 115 mil ha, con un crecimiento de 39 % en diez años (INE, 2014), extensión que representa cerca de 15 % del territorio que de acuerdo con autoridades del Ministerio de Agricultura de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), es apto para este cultivo según reporta la Gremial de Palmicultores de Guatemala (www.grepalma.org).

34 Para ampliar en estas dinámicas de acumulación y sus impactos en particular sobre las agriculturas campesinas, véase Hidalgo, *et al.* (2014)

35 Por *acaparamiento* se entenderá la acumulación de tierra, territorios y derechos sobre la tierra y territorios a través de la compra-venta, la concesión y la apropiación ilegal, en la cual intervienen, como agentes directos o intermediarios, un conjunto de agronegocios, latifundistas y Estados. Para ampliar en esta dinámica que afecta la economía campesina, la agricultura familiar y los territorios de los pueblos indígenas, véase el artículo *El acaparamiento de tierras y territorio: determinante para la agricultura familiar en América Latina* (Sosa, 2014).

Mapa 2 Cobertura de palma de aceite o africana en Guatemala, año 2012



<p style="text-align: center;">Universidad Rafael Landívar (URL) Vicerrectoría de Investigación y Proyección Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p>	<p style="text-align: center;">Cobertura de palma africana 2012</p> <p>111,560 ha</p>
<p style="font-size: small;">Proyección del mapa digital: UTM, zona 15, DATUM WGS 84. Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.</p>	<p>Legenda</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuerpo de agua Límite departamental Cultivo de palma africana
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p style="font-size: x-small;">Universidad Rafael Landívar Escuela de Ingeniería y Arquitectura</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p style="font-size: x-small;">50 años Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p style="font-size: x-small;">Fuente: Elaboración propia GIMBOT, 2014. Elaborado por: Laboratorio SIG IARNA Guatemala, marzo de 2016</p> </div> </div>	 <p style="text-align: right; font-size: small;">Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p>

Además de aceite de palma, de este producto se generan otros procesamientos agroindustriales como jabones, detergentes, pinturas, producción que se ubica en la Costa Sur, Petén e Izabal. Y aun cuando también podría producirse agrocombustibles, oficialmente se plantea que esta todavía no es una actividad realizada en Guatemala.

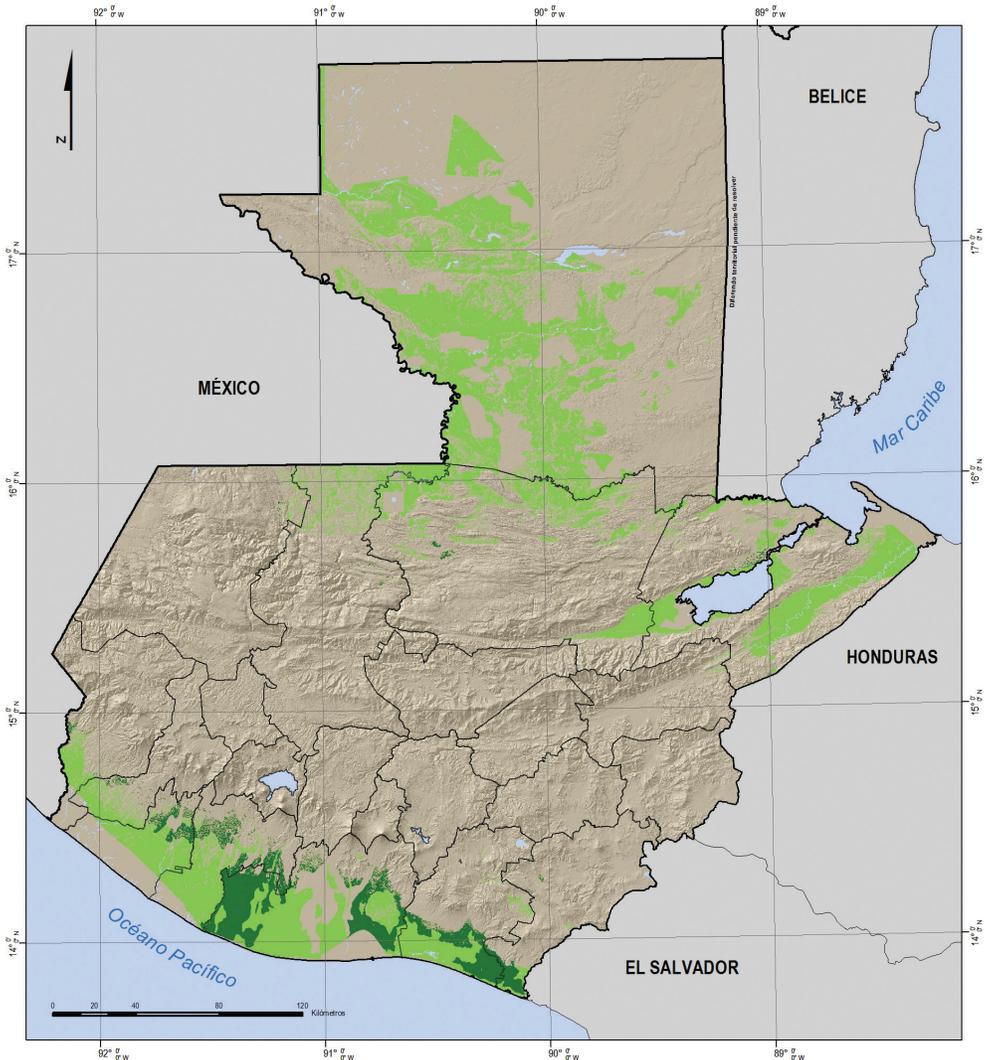
Una buena parte del territorio de Alta Verapaz, de hecho, tiene el potencial para la producción de palma de aceite (Véase Mapa 2), pero esta vocación la está compartiendo con la caña; ambos productos producen materias primas y permiten productos derivados como agrocombustibles, de apetencia global y para la agroindustria e industria nacional. Esto ha estimulado un proceso de acaparamiento de tierras que para la palma se ha ubicado principalmente en el norte y suroriente del departamento, en donde se construye la FTN, y en la parte sur del departamento, por el Valle del Polochic. Asimismo, se ha ubicado en fincas que han sido reorientadas para ese fin, como ha reportado Hurtado (2008). En Alta Verapaz, esta producción se ubica en Chiséc, Fray Bartolomé de las Casas, Raxruha, Chahal y Panzós, principalmente.

La introducción de palma en Alta Verapaz inició en los primeros años del siglo XXI, bajo el control del Grupo Tecún, uno de los principales grupos corporativos a nivel nacional, y donde resalta el capital de la familia Maegli (de origen suizo), con las empresas Palmas del Polochic S.A. e Inversiones Promotoras del Desarrollo Económico S.A. (Indesa)³⁶. En la región de la FTN se habla de 15 mil hectáreas sembradas como parte de la expansión de NaturAceites, de Indesa. También, Palmas del Ixcán (subsidiaria de *Green Earth Fuels*, de origen estadounidense), en Chiséc, en colindancia con Ixcán (El Quiché), compañía en la cual tienen intereses las familias Arriola-Torrebiarte y Arriola-Fuxet, del grupo corporativo Cobán.

36 En Guatemala, la producción de palma africana está concentrada en 1) el Grupo HAME/Repsa, de los Molina, grandes terratenientes, que además de productores de café, también producen aceites (como la marca Olmeca), en alianza con capitales como el de los Botrán; 2) Indesa/Padesa; 3) Agrocaribe; 4) Palmas del Ixcán; 5) Grupo Kong y 6) Agroforestadora Raudales “La Cachimba” (Murga, 2011: 8). Indesa en particular, la segunda productora más grande de aceite de palma en el país, es propiedad de los Maegli-Müller y Maegli Novella, asociada con la familia Urruela Köng, y hacen parte del Grupo Técnica Universal (Grupo Tecún) con presencia territorial y que en el departamento están vinculados también a la producción, procesamiento y exportación de cardamomo, ajonjolí, café, miel, entre otros productos, y a la venta de agroquímicos. Están estrechamente vinculados a la familia Novella y a otros capitales como el de los Torrebiarte y los Urruela, ambas familias con intereses también en Alta Verapaz (Solano 2011: 32). Para marzo de 2011, cuando se presenta en el seno del Codeveav, un personero de Indesa informa que dicha empresa, así como Palmas de Desarrollo S.A. –Padesa–, Ubicada en municipios de la FTN, se han fusionado y desde ese momento será conocida como Grasas y Aceites S.A.

Mapa 3

Distribución potencial de palma de aceite o africana en Guatemala, año 2012



<p align="center">Universidad Rafael Landívar (URL) Vicerrectoría de Investigación y Proyección Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p>	<p align="center">Distribución potencial de palma africana</p> <p>Leyenda</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuerpo de agua Limite departamental Distribución óptima edáfica Distribución óptima climática
<p align="center">Proyección del mapa digital: UTM, zona 15, DATUM WGS 84. Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.</p>	
	<p>Fuente: Elaboración propia GIMBOT, 2014. Elaborado por: Laboratorio SIG IARNA Guatemala, marzo de 2016</p>  <p align="right">Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p>

Esta expansión se ha realizado a través de latifundios propiedad de la familia Maegli, principalmente en tierras de Panzós, Chahal, Raxruhá y Fran Bartolomé de las Casas, de la compra de tierras a latifundistas ganaderos como en Chiséc, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal, así como de contratos de arrendamiento con grandes, medianos y pequeños propietarios, relación en la cual surgen también apellidos vinculados históricamente al departamento, como los de las familias Torrebiarte-Lantendorffer, Torrebiarte-Alvarado y Camacho-Torrebiarte (Ver Solano, 2011: 30 y Palencia 2012: 11).

La expansión de palma de aceite ha sido estimulado, además, por las políticas nacionales que le favorecen con incentivos y proyectos de infraestructura³⁷, la posesión de buena parte de esas tierras en latifundio, el acceso a financiamiento en el sistema bancario privado e internacional, la vulnerabilidad campesina para ceder sus tierras en venta o arrendamientos a largo plazo, los bajos salarios, entre otras condiciones, que le facilitan condiciones favorables para realizarse en Alta Verapaz, no sin enfrentar resistencias sociales que finalmente no han sido obstáculo infranqueable.

En el departamento, la actividad todavía es fundamentalmente extractivista, siendo que hasta donde se conoce, en el área solo se dan los primeros procesos industriales del aceite de palma, como sucede en la empresa NaturAceites (Indesa) en Fray Bartolomé de las Casas, debido, entre otros factores, a la deficiente infraestructura, carencia de fuerza de trabajo calificada y costos de comercialización que comparativamente son mayores con respecto a otras regiones donde ya se producen productos finales.

De la caña de azúcar

En el caso de la caña, la Superintendencia de Bancos (2011), reporta que la superficie de caña sembrada en el país, varió de 31 mil 446 ha en el periodo 1969-

37 Uno de estos incentivos está constituido contradictoriamente por ProRural, específicamente ProMaíz, un programa vinculado a la estrategia para reducir la inseguridad alimentaria en el país, orientado a contribuir a la disponibilidad de alimentos a través del apoyo a la siembra de maíz, frijol y arroz, pero también a la palma de aceite, con lo cual las empresas palmeras pueden gozar, por este subterfugio, del financiamiento del Estado. En el caso particular, Palmas del Ixcán, ubicada en Chiséc, es la beneficiada de este incentivo y con este apoyo consistente en capacitación, infraestructura y un paquete tecnológico se pretende lograr que 311 comunidades siembren 3 mil manzanas con palma de aceite. Al respecto de ProRural y sus nexos con la palma de aceite, consúltese: Hernández y Castañeda (2011).

1970, a 230 mil ha en el periodo 2008-2009³⁸. No obstante, la Encuesta Nacional Agropecuaria 2013, reporta 261 mil hectáreas sembradas con este cultivo, con un crecimiento de 271 % en diez años (INE, 2014). Con relación a las tierras ocupadas para este producto, Alonso (*et al.*, 2008: 28-29) reporta que la caña pasó de ocupar 2.4 % de la superficie agrícola total en 1980, a 6 % en 1997 y 11 % en el 2007, y entre 2005 y 2007 alcanzó el 17 %. Para el 2012, además, representaba un monto de 843 millones de dólares en exportaciones, equivalente a cerca del 3 % del PIB nacional.

En el departamento, para el período 2002-2003 se generaban 93 mil 792 quintales de azúcar (INE, 2004: 136), con tendencia al alza siendo las adquisiciones recientes de tierras para ese cultivo. Hurtado (2008) reporta solo en el Polochic, la compra de doce latifundios que se orientaron a esta producción y que ascienden a 7 mil ha.

Este acaparamiento de tierras ha sido protagonizado principalmente por el Ingenio Chabil Utzaj, vinculado inicialmente al Ingenio Guadalupe (ubicado en Escuintla, costa sur), el cual se expandió a través de la compra de tierras. Entre 2005 y 2008, fueron adquiridas 37 fincas para este agronegocio, según reporta Alonso (*et al.*, 2008).

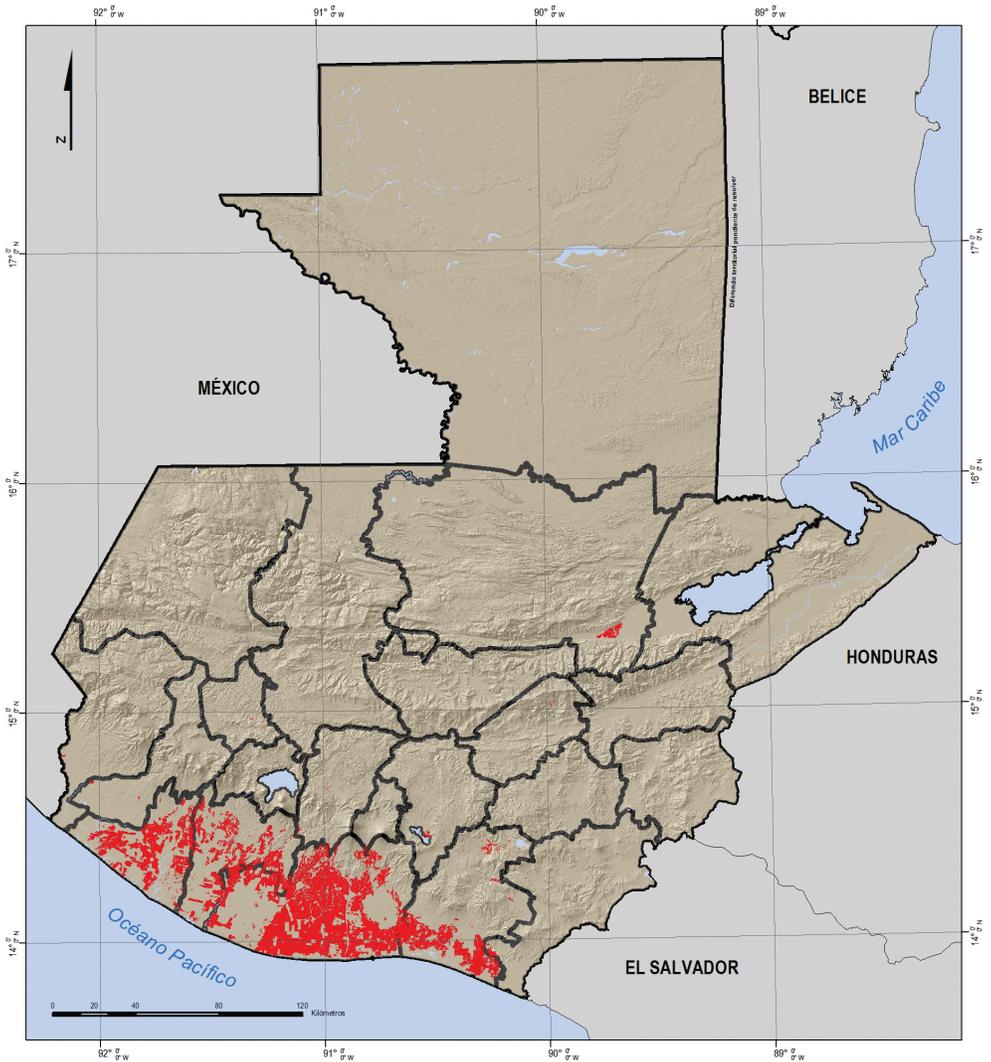
Al igual que la palma, esa expansión se explica por las condiciones climáticas, disponibilidad y precios de las tierras en comparación con otras regiones del país, la demanda de materias primas y agrocombustibles³⁹, el apoyo estatal con incentivos⁴⁰, la disponibilidad de financiamiento internacional como el del

38 En el mismo estudio de la Superintendencia de Bancos se afirma que para "...el período 2011/12, el área de cultivo se proyecta en 247,000 hectáreas (ha), que significa un crecimiento de 2.5% comparado con el área de cultivo de 2010/11, con un rendimiento promedio cercano a 87.6 TM/Ha, que se reflejaría en un crecimiento similar de 2.5% en la producción de caña y un 9.5% en la producción de azúcar" (SIB, 2011: 1). Estos datos son similares a los que divulga la Asazgua, la cual reporta una proyección de 247 mil ha cultivadas para el período 2011/12, representando un incremento del 74 % con relación al periodo 2000/01, correspondiente al 7.83 % del área cultivable del país (En www.asazgua.com.gt). Adicionalmente, el Centro Guatemalteco de Investigación de Caña de Azúcar –Cengicaña–, sugiere que la superficie total que podría ser sembrada con caña de azúcar es de 350 000 ha, 100 mil más de lo actualmente cultivado (SIB: 2011: 7).

39 "Entre 2000 y 2009, Guatemala y Nicaragua se posicionaron dentro de los primeros cinco proveedores de bioetanol para la UE. Las exportaciones centroamericanas de bioetanol dirigidas a la UE crecieron significativamente en la última década, al pasar de 17,762 millones de litros en el año 2000 a 182,909 millones de litros en 2009, siendo las exportaciones de Guatemala las que han mostrado un mayor dinamismo" Rodríguez (2013: 2).

40 Para ampliar, véase Alonzo, *et al.*, 2008.

Mapa 4 Cobertura de caña de azúcar, año 2012



<p>Universidad Rafael Landívar (URL) Vicerrectoría de Investigación y Proyección Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p>	
<p>Proyección del mapa digital: UTM, zona 15, DATUM WGS 84. Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.</p>	
 <p>Universidad Rafael Landívar Vicerrectoría de Investigación y Proyección</p>	 <p>Fuente: Elaboración propia GIMBOT, 2014. Elaborado por: Laboratorio SIG IARNA Guatemala, marzo de 2016</p>

<p>Leyenda</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuerpo de agua Límite departamental 	<p>Cobertura de caña de azúcar 2012</p> <p> Cultivo de caña de azúcar</p> <p>350,467 ha</p>
	

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que ha invertido en la investigación y financiamiento de la producción de agrocombustibles, en consonancia con la política del Banco Mundial (BM). Esto implicó que en 2009 Guatemala pasara a ser el segundo proveedor de etanol para la Unión Europea (UE), solo detrás de Brasil⁴¹.

A diferencia de la producción de café, históricamente ligada a la finca, la palma y caña se producen principalmente bajo la forma de agronegocios, controlados por capitales locales y extranjeros. Es el caso del ingenio Chabil Utzaj (indagado por Luis Solano, 2011b), inicialmente en manos de los Widmann-Lagarde, como expresión oligárquica de capital local, y ahora en manos de la familia Pellas Chamorro, expresión de capital corporativo de carácter transnacional cuya matriz se ubica en Nicaragua⁴². Son latifundios que aun estando en manos de latifundistas locales, las unidades productivas forman parte de un sistema integrado y encadenado de negocios, que hacen de su presencia territorial enclaves de capital en buena medida ajeno al territorio, inserto en dinámicas y articulaciones corporativas, intermediando unidades productivas locales de distinta dimensión, con encadenamiento al mercado global, al cual fundamentalmente satisfacen de forma directa o indirecta, se benefician de financiamientos desde ahí estimulados, como el recibido por Chabil Utzaj por 32 millones de dólares facilitados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), orientados a la compra de 3 mil 600 ha y el arrendamiento de otras 1 mil 880 ha para la siembra de caña. Son formas de relación económica que inclusive supeditan la forma *finca*,

41 La importación de bioetanol procedente de Guatemala con destino a la Unión Europea pasó de 3,2 millones de litros, que representaban el 3 % en el 2000, a 89,9 millones de litros, aumentando su importancia al 9,2 %, aun cuando en el siguiente años decreció a 27,7 millones de litros, disminuyendo su participación al 6.4 % de tales importaciones (Rodríguez, 2013: 27 y 28).

42 Los Widmann-Lagarde hacen parte de capitales asentados en la producción de azúcar, en particular en la costa sur del país con el Ingenio Guadalupe y el Ingenio Concepción; en especial han logrado relaciones económicas y políticas que les han favorecido, especialmente con el Gobierno de su familiar Oscar Berger Perdomo, esposa de Margarita Wendy Widmann Lagarde. El Grupo Pellas, con fuertes intereses en la producción de agro combustibles y energía, en sus vínculos con Guatemala ha realizado inversiones autónomas, pero especialmente ha gestado alianzas regionales con empresas como la Cofiño-Stahl, conocida principalmente por la comercialización de vehículos, la licorera Botrán y la cervecera local propiedad de la familia Castillo, todos capitales de viejo cuño oligárquico. Para profundizar en estos capitales y sus relaciones sociales, económicas y políticas vinculadas al modelo histórico de acumulación en Guatemala, véase Solano (2011b). En junio de 2011, el Grupo Pellas oficializa la adquisición del 88 % del paquete accionario de Chabil Utzaj S.A., así como una inversión multimillonaria durante el bienio 2011-2012, que incluye el desembolso de entre 30 y 40 millones de dólares para un proyecto de generación eléctrica de 12 MW.

cuando esta se convierte en arrendataria para la producción de palma de aceite o caña de azúcar⁴³.

Agronegocios de palma y caña, específicamente en la región de la FTN y el Polochic, encabezan la dinámica de nuevos acaparamientos de tierras y territorios en el departamento. Esto se efectúa a través de la compra de tierras a propietarios de distinta envergadura. A campesinos asentados en Chisé, beneficiados por las políticas de reparto del INTA en la década del sesenta o años posteriores a esa década, por ejemplo, les han pagado 250, 300 y hasta 500 mil quetzales por caballería, lo cual ha dependido, entre otros factores, del momento de la transacción o de la participación de intermediarios. En otros contextos, como la microrregión de Cubilwuitz, adecuada para la siembra de palma, un informante refiere que se registra un estímulo para la siembra de palma, inclusive en parcelas relativamente pequeñas (2 manzanas), a partir del ofrecimiento de dotación de semillas, insumos, asesoría técnica y compra del producto, sin que medie la compra de la tierra o de los derechos, lo cual, por las condiciones de inversión y espera para la primera cosecha, tendería a esclavizar al campesino a una producción que de entrada les generaría hambre. Como refiere Us (2013), para este departamento y para el Petén, la expansión de la palma de aceite y la caña de azúcar han obligado, a que en los últimos diez años, más del 30 % de los campesinos vendieran sus tierras o derechos sobre estas, siendo dos empresas las que principalmente se han apropiado de grandes extensiones: Indesa (o Grasas y Aceites S.A.) y Chabil Utz'aj.

En otros casos, el acaparamiento se ha realizado a través de contratos cuyo objeto son los derechos sobre el uso de la tierra, con lo cual, los arrendantes determinan lo que se produce, con qué se produce, cómo se produce y para quién se produce, por períodos largos (25 años, por ejemplo), supeditando todo a la lógica del agronegocio. Asimismo, por la vía del despojo ilegal denunciado por

43 A diferencia de la finca como relación histórica anclada en el territorio, el agronegocio es definido por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura –IICA– como un sistema integrado de negocios que incluye aspectos como la producción primaria, procesamiento, transformación y todas las actividades de almacenamiento, distribución y comercialización, así como los servicios, públicos y privados, que son necesarios para que las empresas del sector operen competitivamente (2010: vi). En tanto sistema, incorporan inclusive unidades productivas como las históricas fincas o haciendas, y unidades campesinas de tipo familiar o colectivo, sujetas finalmente a decisiones emanadas desde los centros de poder regional o global.

comunidades y campesinos afectados⁴⁴, lo cual es posible por su vulnerabilidad ante la falta de seguridad jurídica sobre la tierra, la carencia de un Estado garante de derechos, el involucramiento de la institucionalidad estatal a través de incentivos, protección y otorgamiento oficioso de títulos de propiedad⁴⁵, en un contexto en el cual, además, predomina un alto nivel de conflictividad agraria como se verá más adelante.

Este acaparamiento representa, lo que Hurtado denomina una de las principales dinámicas agrarias de trascendencia, no solo por sus implicaciones para la reproducción, erosión o descomposición de las economías familiares campesinas, sino también para la configuración y gestión del territorio mismo donde ocurre (2008:320)⁴⁶. Se están desplazando productos tradicionales de exportación y para el consumo nacional y local (maíz, frijol, entre otros), con lo cual también se desplaza a sujetos que históricamente lo han garantizado y han dependido de esto para su sobrevivencia, como el campesino de subsistencia.

En la región de la FTN especialmente, buena parte de las tierras ocupadas por los agronegocios pertenecían a campesinos individuales o comunidades rurales, que hoy se encuentran despojadas del medio de producción a través de mecanismos económicos y extraeconómicos⁴⁷. Con esto se vulnera la base esencial para su subsistencia y reproducción social, ya de por sí precaria. En otros casos, como sucedía en el Valle del Polochic, tradicionalmente campesinos precarios

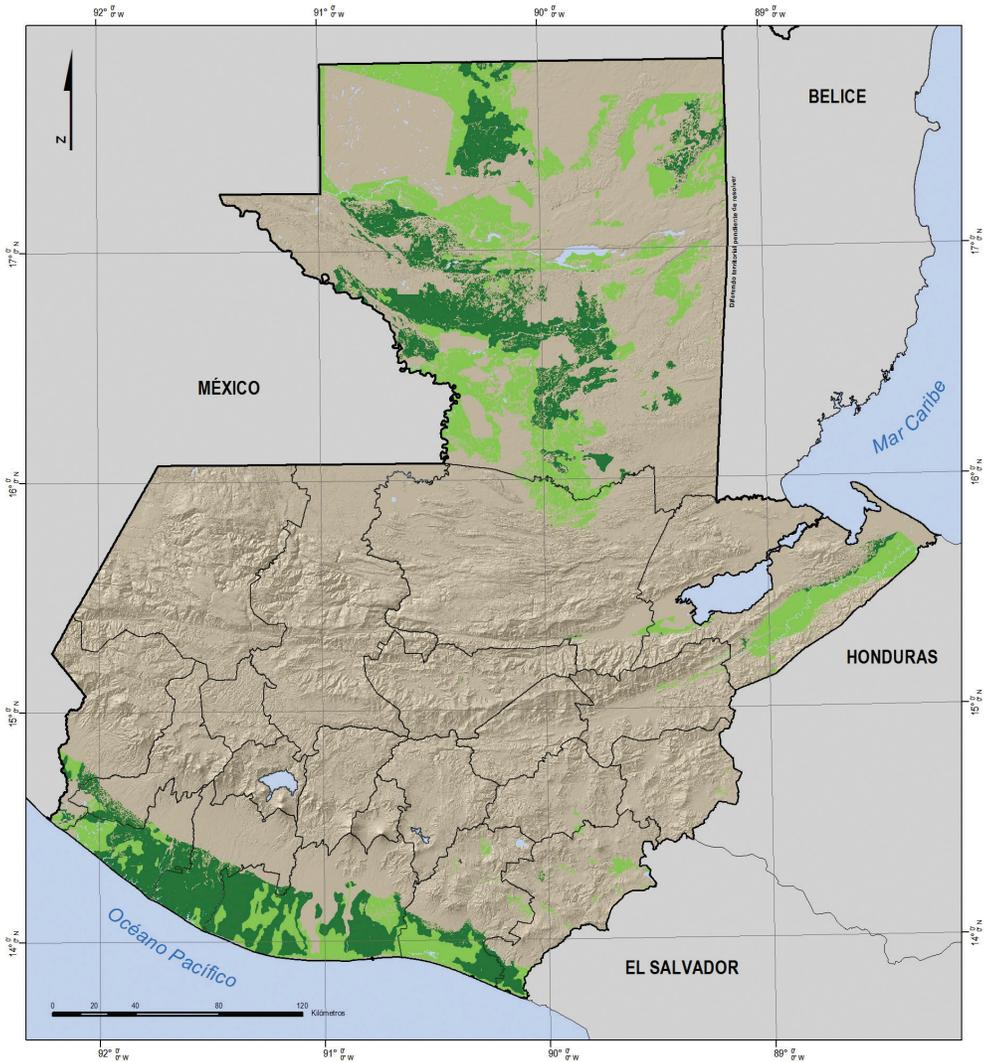
44 Recientemente fue denunciada la invasión de tierras comunales por empresas de palma. Uno de los casos es la comunidad Chinacolay, en Fray Bartolomé de las Casas, la cual posee planos de su propiedad extendidos por el INTA, invadidos por la empresa Padesa o Grasas y Aceites S.A. Esto generó una acción de recuperación de tierra el 8 de junio de 2010.

45 Por ejemplo, se afirma que mientras la institucionalidad estatal escritura las pequeñas y medianas propiedades carentes de documentación legal, las empresas, finqueros e intermediarios, agilizan la compra de tierras de forma inmediata, posterior a la dotación de títulos facilitados por el Estado.

46 Laura Hurtado identifica cinco principales dinámicas agrarias en Alta Verapaz: “ (i) el corrimiento de la frontera agrícola, (ii) el proceso de incorporación de las últimas tierras nacionales al régimen de propiedad privada y la mercantilización de la tierra en estas áreas, (iii) la cancelación del colonato como relación social relevante en el agro y la reconversión de las viejas fincas cafetaleras, (iv) la sobreposición de otros derechos al derecho de propiedad sobre la tierra en sentido estricto y (v) la reconcentración de la propiedad agraria en pocas manos, para el establecimiento de plantaciones de productos de exportación y agrocombustibles, y la explotación de otros recursos naturales, en el marco del nuevo modelo económico” (Hurtado, 2008: 377).

47 También se ha registrado una reconversión en el uso para la producción de ganado que desde los años 60 se dio a la tierra, principalmente aquella despojada por militares en el contexto de la estrategia contrainsurgente, como lo muestra Grandia (2009).

Mapa 5 Distribución potencial de caña de azúcar, año 2012



<p style="text-align: center;">Universidad Rafael Landívar (URL) Vicerrectoría de Investigación y Proyección Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p> <p style="text-align: center; font-size: small;">Proyección del mapa digital: UTM, zona 15, DATUM WGS 84. Proyección del mapa impreso: Coordenadas geográficas, Esferoide de Clarke 1866.</p>	<p style="text-align: center;">Distribución potencial de caña de azúcar</p> <p>Leyenda</p> <ul style="list-style-type: none"> Cuerpo de agua Límite departamental Distribución óptima edáfica Distribución óptima climática
<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;"> <div style="text-align: center;">  <p style="font-size: x-small;">UNIVERSIDAD RAFAEL LANDIVAR TECUN UCABQ</p> </div> <div style="text-align: center;">  <p style="font-size: x-small;">INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN Y PROYECCIÓN SOBRE AMBIENTE NATURAL Y SOCIEDAD</p> </div> <div style="text-align: center;"> <p style="font-size: x-small;">Fuente: Elaboración propia GIMBOT, 2014. Elaborado por: Laboratorio SIG IARNA Guatemala, marzo de 2016</p> </div> </div>	<div style="display: flex; justify-content: space-between; align-items: center;">  <div style="text-align: right;"> <p style="font-size: x-small;">Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad</p> </div> </div>

arrendaban tierras para la producción de granos básicos, lo cual con la llegada de la caña de azúcar especialmente, se ha visto imposibilitado en estas tierras.

El campesino afectado se ha visto sin un lugar para vivir, sin tierras para producir y sin garantizar su subsistencia. En casos en los cuales campesinos han vendido su tierra, el dinero obtenido ha sido utilizado fundamentalmente para el consumo de aquellos satisfactores (alquiler de vivienda, alimentos, vestimenta, transporte, etc.) con los que contaban anteriormente o podían adquirir con los resultados de la producción en su parcela. Esto ha generado que regresen a sus lugares de origen en condiciones de desposesión del medio de producción o se inserten precariamente, y según las posibilidades del contexto, a centros urbanos como en Cobán o cabeceras municipales cercanas. Esto sucede así en general debido a la falta de alternativa, como la carencia de información y capacitación para inversiones productivas o la gestación de otro tipo de opciones a partir del capital adquirido.

En otros casos, como refiere Hurtado (2008), campesinos han sido desplazados de su relación histórica con la finca, por ejemplo aquella relación conocida como colonato, institución histórica de explotación y sujeción del campesino – llamado *colono*– a la finca. Esto provoca que las familias, ya sin acceso a tierra o empleo, queden sin la “seguridad” que significaba el poder sembrar para la subsistencia, aprovechar algunos recursos energéticos (como leña) o medicinales de los cuales se podían agenciar en el espacio habitado, en su vínculo con la tierra y el territorio. Este desarraigo de la tierra, de inmediato ha generado un desplazamiento de una región rural a otra, estimuló aún más la migración temporal hacia departamentos como Escuintla, Izabal y Petén, hacia la capital en busca de ocupación femenina como trabajadoras de casa particular, o hacia cabeceras municipales y departamentales, como sucede con Cobán, donde se registraron algunos desplazamientos por la palma procedentes de la región de la FTN, quienes se suman a los desplazados por la crisis del café ocurrida en los años 2000 (E-C42-R-07.10.12, E-CH07-CCC-30.08.12).

Además, campesinos que siguen manteniendo sus parcelas y comunidades en el área, se han visto afectados en su derecho al agua, vedado por las empresas que han desviado, acaparado y contaminado fuentes necesarias para este tipo de cultivos; asimismo, en su derecho a la salud, incrementando las plagas y el surgimiento de nuevas enfermedades que afectan a los campesinos que se han insertado como asalariados o arrendantes del agronegocio o de las comunidades y campesinos que viven en la región (E-C29-JHB-07.10.12).

Aun cuando autores como Bojanic (2009, en Rodríguez, 2013: 35) plantean que la expansión de la caña no ha tenido un impacto significativo en la seguridad alimentaria a nivel nacional, de manera concreta, en la región ha afectado a familias y comunidades directamente desplazadas, las cuales no han logrado insertarse como asalariados en los agronegocios u otros proyectos relacionados, y han carecido de las condiciones y posibilidades de ocuparse laboralmente de otras maneras, tal y como refieren testimonios locales (E-CH48-VZSMR-29.08.12, E-CH20-IMC-29.08.12). Esto genera una precariedad que, en la producción de caña de azúcar por ejemplo, se expresa en un 95 % de trabajadores que logran insertarse en estas unidades productivas y que suelen ser contratados solo temporalmente, de tres a seis meses. Mientras, en el caso de la palma, las empresas han optado por la contratación temporal, por periodos cortos y sin continuidad de los trabajadores, para evitar, entre otros problemas –así percibidos–, el pago de prestaciones laborales o la organización de sindicatos.

En otro sentido pero relacionado con lo anterior, en Alonso y otros (2008: 68-69) se documenta la cantidad de jornales producto del sistema de siembra que combina arroz/maíz y frijol/maíz, comparativamente con la palma y la caña; dichos autores demuestran que en el primer caso se generan 169 y 145 jornales por manzana, mientras en el segundo 66 y 23 jornales por manzana; asimismo, que la palma apenas genera la mitad de la riqueza para la economía territorial que el sistema frijol/maíz, y menos de la que el sistema maíz/maíz. A esto habría que agregar que las ganancias generadas en el territorio, en el primer caso tienden a incorporarse al mercado local-regional, mientras que el segundo, salvo algunos flujos necesarios para iniciar o mantener el proceso productivo, en su mayor parte fluye hacia los centros donde se ubican los grupos corporativos o capitales que controlan el financiamiento, la producción agroindustrial y la comercialización de estos productos, dejando en el territorio afectaciones sociales, como el incremento de la pobreza y desplazamientos poblacionales, y ambientales al generar pérdida de masa boscosa y biodiversidad.

El modelo del agronegocio, entonces, es expulsor de la fuerza de trabajo campesina, q'eqhi' y mestiza, y con ello genera otro tipo de consecuencias (como la supresión de fuentes de trabajo, ingreso y consumo) que merman la capacidad de subsistencia de familias rurales. Puede afirmarse que la producción de palma aceitera y caña de azúcar generan efectos que inciden en la inseguridad alimentaria

e, indudablemente, en la dependencia territorial en materia alimentaria, tanto por el lado de la disponibilidad como del acceso⁴⁸.

Más allá, con las distintas modalidades de exclusión y marginación territorial que se profundizan con la expansión de la palma y la caña, y los poderes oligárquico-terrateniente-extranjerizantes, además de los operadores del Estado (alcaldes municipales y otros personeros de instituciones públicas) que apuntalan la dinámica del agronegocio de la caña y la palma, lo que se observa es la instalación de nuevos poderes y la fragmentación del territorio a partir de nuevas fronteras, como aquellas gestadas por el latifundio, consistentes por ejemplo en el encerramiento de parcelas y obstaculización de veredas en áreas compradas por el agronegocio. En este marco de determinaciones, el campesino q'eqchi' se enfrenta a factores que imposibilitan y dificultan la relación sinérgica con la naturaleza y sus potencias y energías, tanto en lo económico como en lo simbólico-significativo, así como con otras comunidades. Es decir, encuentra impedimentos para desarrollar aquellas dinámicas que hacían parte de la territorialidad históricamente desarrollada⁴⁹.

3.2. Los proyectos hidroeléctricos, mineros y petroleros

Tres de las actividades que forman parte de este modelo de acumulación de capital por la vía extractiva en el departamento, son los proyectos hidroeléctricos, mineros y petroleros.

48 En 2011, el aumento del precio del maíz fue sensible en todo el país. En Alta Verapaz, el maíz blanco se llegó a cotizar hasta en 180 quetzales el quintal en el municipio de Panzós, en parte producto de la escasez de reservas a cuatro meses del inicio de la siguiente cosecha. En este momento se adujo que se debía a la expansión de la palma y caña como uno de los factores contribuyentes por la supresión de sistemas productivos de agricultura familiar y economía campesina en la FTN y el Valle del Polochic. No obstante, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), en la región norte del país, en promedio para el mismo año, el precio del maíz blanco se situó en 180 quetzales, el más alto entre el período 2009-2013. Mientras, la reserva de maíz blanco por familia en promedio a mayo de 2013 fue de 4.5 quintales y en mayo de 2014 de 1.1 quintales, bajando a junio de 0.5. De hecho se observa una disminución constante desde el 2010, en el mes de mayo fue de 11.2 quintales cuando se registró la mayor reserva durante el primer semestre de cada año, en 2011 de 4.5 y en 2012 de 3.8. Como es evidente, estos datos varían por subregión, especialmente si consideramos las dinámicas que, por ejemplo, se suceden en la FTN y el Valle del Polochic, con la expansión del cultivo de palma aceitera y caña de azúcar (FAO-Guatemala, junio 2014, y FAO-Guatemala, julio 2014).

49 Con relación a los procesos de relación, apropiación, representación y transformación multidimensional del territorio, véase Sosa (2012).

De los proyectos hidroeléctricos

En el primero de los casos, Alta Verapaz concentra el 23 % de las hidroeléctricas y para 2014 representaba el 56.06 % de la potencia nacional a través de hidroeléctricas en el país. Contradictoriamente, es la circunscripción que presenta el menor índice de electrificación a nivel nacional, siendo que cubre solamente al 44.09 % de su población (MEM, 2014: 4)⁵⁰.

En este territorio se ubican desde la histórica Hidroeléctrica Chixoy⁵¹, que inició operaciones en 1983 y tiene una potencia instalada de 280.98MW, hasta pequeñas o de muy baja consecuencia, que en total suman quince al 2015 (Véase el siguiente cuadro).

También existen proyectos que poseen autorización pero no han iniciado su construcción. Estos son los proyectos San Cristóbal-Duke, ubicados en San Cristóbal Verapaz, proyectado sobre los ríos Pampur y Quizal para generar 19 MW, de la empresa Inver Energy y Compañía; el proyecto El Volcán, en Santa María Cahabón, con capacidad de 16 MW y que se construirá sobre el río Chiacté, de la empresa Generación Limpia Guatemala S.A.; el proyecto Entre Ríos, en Lanquín, sobre los ríos Lanquín y Chianay, con capacidad de 8.25 MW, de la compañía Corriente del Río S.A.; el Proyecto Rocjá Pontilá, de la empresa Proyecto de Desarrollo Integral Pontilá S.A, que proyecta producir 10 MW; el Proyecto Raaxhá, de la empresa Hidroeléctrica Raaxha S.A., con capacidad de generar 10.5 MW; por último, el proyecto Santa Rita, con una capacidad de 19.47 MW, de la Hidroeléctrica Santa Rita S.A. En total 73.22 MW, ubicado este último, como los dos que le anteceden, sobre el río Icbolay, en el municipio de Cobán. Adicionalmente se encuentra la hidroeléctrica Xalalá, que comparte territorio entre Cobán e Ixcán (El Quiché), que se proyecta con una capacidad instalada de 181 MW. En conjunto generarían 243 MW aproximadamente (MEM, 2013).

50 Solo el proyecto Renace II contribuirá con el 9.5 % del total de la generación eléctrica del país, según información proporcionada por el grupo corporativo Multi Inversiones, en junio de 2014 (Prensa Libre, 6/6/14). Adicionalmente, se afirma que Multi Inversiones se convertirá en el generador privado de energía renovable más grande del país (Elperiodico, 6/6/14).

51 Esta hidroeléctrica es sinónimo del “desarrollo” impuesto a fuego y sangre. El 13 de marzo de 1982, el ejército y grupos paramilitares torturaron y mataron a 177 personas achís, entre ellos 70 mujeres y 107 niños en la famosa masacre de Río Negro. La misma fue ejecutada contra población civil, campesina, que se oponía al despojo de sus tierras para la construcción de dicho proyecto, de interés y con financiamiento del Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. (Caso Ilustrativo n.º 10, Comisión para el Esclarecimiento Histórico, 1999).

Cuadro 5
Hidroeléctricas instaladas en Alta Verapaz al 2015

Hidroeléctrica	Río	Empresa propietaria	Año de instalación	Municipio	Potencia de placa en MW
Chichaic		EGEE del INDE	1979	Cobán	0.6
Chixoy	Chixoy	EGEE del INDE	1983	San Cristóbal Verapaz	300
Secacao	--	Secacao S.A.	1998	Senahú	16.5
Candelaria	--	--	2006	Senahú	4.6
Santa Teresa	Polochic	Agro Comercializadora del Polochic S.A.	s/d	San Miguel Tucurú	24
La Perla	--	Hidrosacpur S.A.	2011	San Miguel Tucurú	3.7
Cholomá	Cholomá	--	2011	Senahú	9.7
San Joaquín	--	--	2012	San Cristóbal Verapaz	0.95
La Esmeralda	Cucanhá	--	s/d	San Miguel Tucurú	5
Quebrada Sequib	Quebrada Sequib	Universal Automotriz S.A.	s/d	San Miguel Tucurú	1.18
Río Polochic	Polochic		s/d	San Miguel Tucurú	2
Visión del Águila			2013	Cobán	2.07
Renace	Cahabón	Recursos Naturales y Celulosas S.A.	2004	San Pedro Carchá	68.1
Renace II	Cahabón	Recursos Naturales y Celulosas S.A.	s/d	San Pedro Carchá	130
Pacayas			2015	San Cristóbal Verapaz	2.5
Total Departamento					570.9 (56.06 % de la potencia nacional)
Total Nacional					974.54

Fuente: elaboración propia con datos del MEM (2012 y 2014).

Complementariamente, cuatro empresas más habían iniciado trámite de autorización para inicios de 2014. Estas son Generación Limpia Guatemala S.A, para construir la hidroeléctrica Cahabón 10, en Senahú y Panzós, con una proyección de 62.8 MW; Oxec S.A, con la hidroeléctrica Oxec, en Cahabón, con una capacidad de 25.5 MW; Hidroeléctrica Esmeralda, para construir la generadora con el mismo nombre, en Tukurú, y producir 18.23 MW; por último, la empresa Hidroeléctrica Raaxha S.A., para construir sobre el río Icbolay, entre Chiséc y Cobán, con una proyección de generación de 10 MW (MEM, 2013).

Son proyectos que corresponden a intereses de capital local-nacional como transnacional. En este sentido, aparecen proyectos como Santa Rita a construirse en la Finca Xalahá, del terrateniente David Ponce Ramírez, o el proyecto Raaxhá del empresario Roberto Roesch López. Roesch López, además de Inver Hidro S.A., también contaba con otra empresa Inver Energy S.A., que fue propietaria del proyecto Hidroeléctrica San Cristóbal, localizado en San Cristóbal Verapaz; sin embargo, en 2010 la transnacional Duke Energy adquirió el proyecto (Solano, 2001: 86).

Como sucede en otros sectores económicos como la palma y la caña, también aparecen grupos corporativos como Multi Inversiones, controlada por los Bosch-Gutiérrez, quienes hacen parte de los inversionistas transnacionales de origen local en la región, teniendo como uno de los principales intereses la generación hidroeléctrica a través de pequeños y medianos proyectos ubicados en los ríos Cahabón y Polochic. Dos de estos proyectos son los proyectos Renace (I y II) instalados en San Pedro Carchá, con una potencia entre ambos de 182 MW⁵², y el proyecto Santa Teresa, en un afluente del río Polochic ubicado en Tukurú, inaugurado en el 2012⁵³. Y según refiere uno de sus principales dueños, Dionisio Gutiérrez, también se encuentra el proyecto Agro Polochic (o Polochic), también de la Agro Comercializadora del Polochic⁵⁴. En alguno de estos casos, como la hidroeléctrica Renace II (que inició operaciones en 2014), se sabe que también existen alianzas con otros intereses, como los de la familia Arimany, procedente del sector industrial.

52 Esta capacidad es una actualización del 6 de junio de 2014, producto de declaraciones del empresario Dionisio Gutiérrez, quien informó que la capacidad de generación de Renace II será de 114 MW (Prensa Libre, 6/6/14). No obstante, se habla de la generación de 300 MW para el 2016, lo cual puede estar relacionado con el rumor sobre la existencia de otros proyectos con el nombre de Renace en la misma región.

53 <http://www.estrategiaynegocios.net/blog/2012/05/23/gigante-que-no-para-de-crecer/>

54 <http://www.elperiodico.com.gt/es//pais/11594>

Una expresión del capital transnacional foráneo, es Generación Limpia de Guatemala S.A., subsidiaria de la inglesa Actis Capital, principal accionaria de Gas Natura Fenosa o Unión Fenosa, interesada en construir las hidroeléctricas Cahabón y El Volcán.

En particular los proyectos Xalalá, en el río Chixoy, y Santa Rita, en el río Icbolay, ambos en el municipio de Cobán, están generando resistencias por parte de la población debido a la falta de consulta sobre su realización y las afectaciones que recaerían sobre comunidades campesinas, incluidos asentamientos que se gestaron con población retornada del refugio en México o reasentadas después del desplazamiento generado por la guerra interna. En tanto, pequeños proyectos hidroeléctricos comunitarios, como Las Conchas (Chahal), Seasir (Cahabón) y Jolom Ijix (Panzos), financiados con la donación de \$12 millones de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón, resultan una opción insuficiente para satisfacer las necesidades regionales, aunque cuentan con la aceptación comunitaria, porque abren la posibilidad para el usufructo, administración y prestación del servicio de energía local desde actores comunales.

Estos proyectos, medianos y grandes, hacen parte del Sistema de Integración Energética para Centroamérica y Panamá (Siepac), lo cual implica que pasan a formar parte de planes de distribución desde la centralidad del poder económico y político relacionado con el sector, se insertan en planes de interconexión regional ligados al Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá) y en la lógica del mercado eléctrico. Como tal se orientan a fortalecer el modelo de acumulación de capital, especialmente dirigida a la baja de los costos de producción interna, garantizando energía a los principales centrosindustriales y urbanos con creciente demanda, ubicados principalmente en el norte del continente⁵⁵.

De los proyectos mineros

En el caso de la minería, para agosto de 2015, el MEM reporta 18 licencias de explotación y 11 de exploración minera en el departamento, una más de explotación y diez menos de exploración en comparación con mayo de 2013. En total abarcan 502.21 kilómetros cuadrados, de los cuales 282.88 kilómetros

55 Para el año 2014, Guatemala exporta más energía eléctrica que aquella que importa, situándose en 1,052.6 GWh lo exportado y en 544.7 GWh lo importado. (MEM, 2014: 8)

corresponden a licencias de explotación. Aun cuando tales proyectos y licencias se localizan en 15 municipios, la mayoría de concesiones de exploración y explotación están ubicadas en la parte sur (región q'eqchi y poqomchí) y oriental (región del Polochic y partes de Cahabón y Fray Bartolomé de Las Casas), y varias comparten territorio con Izabal, Baja Verapaz y Quiché, como se puede ver en el mapa siguiente.

Las licencias de explotación y exploración en conjunto rondan menos del 6 % del territorio del departamento. No obstante es relevante que las licencias de explotación a inicios del 2012 eran el 0.32 % del mismo, mientras que ascendieron al 3.26 % al 2015. Su importancia radica, además, en que la minería, por su carácter extractivo, sus efectos ambientales⁵⁶ y sociales, y sin controles y obligaciones suficientes desde el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) y el Ministerio de Energía y Minas (MEM), hacen parte del modelo de acumulación imperante y del “modelo de desarrollo” que predomina en el departamento, en el cual intervienen empresas como Maya Níquel S.A. (subsidiaria de Anfield Nickel Corp, de origen canadiense) en busca de explotar oro, plata, níquel, cobalto, cromo, cobre, plomo, zinc, entre otros.⁵⁷

De los proyectos petroleros

Con relación al caso del petróleo, Alta Verapaz forma parte del territorio marcado por pozos y oleoductos petroleros, los cuales sintetizan los intereses de empresas transnacionales, capitales oligárquicos e, inclusive, de militares que en el marco del proyecto de la FTN vieron en esto una posibilidad de vincularse a actividades de acumulación de capital en el área. En las últimas décadas, Alta Verapaz se

56 Entre sus principales efectos están: contaminación del aire y de aguas superficiales y subterráneas, afectaciones al suelo y al bosque, impactos sobre flora y fauna, sobre la producción agrícola y las condiciones de vida de poblaciones: salud, paz social y subsistencia. Para ampliar véase entre otros: Hammond, *et al.*, (2013) para el caso de los impactos sobre el agua dulce, y Sosa *et al.*, (2008) para los impactos sociopolíticos.

57 En el 2007 fue denunciada la empresa Mayaniquel S.A, por contaminar el río Cahabón y otros afluentes al realizar exploraciones en Santa María Cahabón sin los estudios de impacto ambiental necesarios, razón por la cual fue sancionada por el MARN en el 2008. La Procuraduría General de la Nación (PGN) dictaminó, ese mismo año, que los instrumentos ambientales presentados por dicha empresa no eran válidos por la carencia de tales estudios. Este incumplimiento de las cláusulas de la licencia, no obstante, no tuvo el efecto de suspender dichas exploraciones, al no constituir un requisito indispensable según Oscar Rosal, titular de la Dirección General de Minería del MEM, en ese entonces. (<http://www.conflictosmineros.net/contenidos/15-guatemala/4337-4337>).

Algunos de los intereses petroleros en esta delimitación son Rubelsalto (administrada ahora por KLP Industries, a partir de 2013), Yalpemech (de la Petro Energy, en Chiséc⁵⁸) y Tortugas/Atzan (de la Petro Latina Corporation). El primer pozo es el de Rubelsalto (Chiséc), el cual data de 1985, y el oleoducto que conduce petróleo desde el campo Xan, ubicado en el área protegida Laguna del Tigre (norte de el Petén) hasta la costa atlántica en Izabal, están en manos de la empresa Perenco Guatemala Ltd. Por su parte, Petro Latina opera con una licencia que data del 2005, para el proyecto Tortugas/Atzam situado en Chiséc, cuya capacidad de producción de petróleo se sitúa entre 8.8 y 18.8 millones de barriles; se agrega el proyecto Las Casas, ubicado en Fray Bartolomé de Las Casas, con un potencial de hasta 16.5 millones de barriles, en este caso con participación de Latin American Resources. Producto de una reciente concesión de exploración petrolera del MEM, la empresa Greenfields Petroleum Guatemala también ha sido beneficiada con autorización en el área El Centro, que abarca 34 mil 723 ha entre Alta Verapaz y Petén, así como la empresa Zacapa Energy Ltda., beneficiada con un área que abarca 171 mil 720.26 ha entre Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango⁵⁹.

En julio de 2013, el MEM anunció el otorgamiento de licencia para la explotación en seis áreas petroleras, entre ellas tres que incluyen el territorio de Alta Verapaz⁶⁰. Las compañías beneficiadas son 1) Trayectoria Oil & Gas, a quien se le concedió un área de 117 mil 331 ha entre Alta Verapaz, Izabal y Petén; 2) Greenfields Petroleum Guatemala, con un área de 34 mil 723 ha entre Alta Verapaz (Chiséc) y Petén; 3) Zacapa Energy Ltda., con un área de 117 mil 720 ha entre Alta Verapaz (Cobán), Quiché y Huehuetenango. En este caso, las inversiones serán de no menos de \$40 millones por área, durante los primeros tres años de cada contrato, e incluirán algunos proyectos de salud y educación en la inmediatez de sus instalaciones.

58 El 27 de diciembre de 2013, se hizo oficial el Acuerdo Gubernativo 488-2013, en el cual se otorga un contrato de modificación, ampliación y prórroga del contrato de operaciones petroleras de explotación, a Petro Energy S.A., por un plazo de quince años. En el caso del área de Yalpemech, las regalías ascienden al 15 %, diez más que en Chocop (El Petén), debido a la calidad del petróleo.

59 Para ampliar, véase entre otros INTRAPAZ-URL (2009) y Solano (2013).

60 Sumadas a otras tres adjudicaciones más en esta ronda convocada desde el 2012, el Gobierno actual ha manifestado su interés en incrementar la producción petrolera en 19%, es decir lograr un incremento de 2 mil barriles diarios.

Cementerio comunitario a un costado del oleoducto y de la carretera de la FTN, entre Chiséc y Raxruhá, Alta Verapaz



Fuente: Jeraldine del Cid.

Las licencias de exploración y explotación, han intentado contar con la aprobación de Gobiernos municipales, generalmente después de la aprobación de las licencias otorgadas por el MEM. Este es el caso de la concesión a Petro Latina Corporation, subsidiaria de la inglesa Taghmen Energy, quien recibió autorización en el 2005 y acudió al Gobierno municipal en el 2006 para solicitar poder explorar y explotar petróleo en la finca municipal Salinas Nueve Cerros (Chén, 2007). Vale decir que dicha autorización está relacionada con un territorio específico donde se sitúan 32 aldeas alrededor y un complejo arquitectónico de origen mayanse (Garrido, 2009), lugar en el cual, además, población q'eqchi y poqomchi suele realizar ceremonias (Chen, 2007) ligadas a su espiritualidad y relación simbólica con el territorio; además hacen parte de un conjunto de elementos naturales vitales para la reproducción social, económica y étnico-cultural de las comunidades que hacen de este su territorio. Esto conllevó una disputa entre el Gobierno municipal de Cobán, quien pretendía negociar la aceptación de dicha explotación,

y las comunidades cercanas a través de la instancia denominada Comunidades Unidas por la Defensa de Patrimonios de Alta Verapaz –Cudepav–, que abarca la microrregión de Santa Lucía Lachúa, y posteriormente la Mesa Ambiental Q’eqchi’, que en conjunto presionaron al punto de lograr que el Concejo Municipal no aprobara dicha explotación⁶¹. No obstante, el proyecto petrolero se encuentra en actividad de explotación.

En general puede afirmarse que el potencial petrolero de Alta Verapaz hará que su territorio siga siendo objeto de exploración y explotación, lo cual hace que esta actividad se sume al modelo extractivista impuesto. En este sentido, los proyectos petroleros son *enclaves*, cuyos vínculos con el territorio, además del extractivo, a lo sumo se expresa en algunos proyectos en materia de salud y educación circunscritos a sus áreas inmediatas de influencia y la búsqueda de relación eventual con autoridades locales y departamentales para garantizarse protección ante posibles amenazas comunitarias. Asimismo, el traslado de recursos procedentes de la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación (Fonpetrol) que se registra desde 2009, canaliza el impuesto procedente de la explotación petrolera a los municipios de donde se explota⁶².

3.3. La carretera de la Franja Transversal del Norte (FTN)

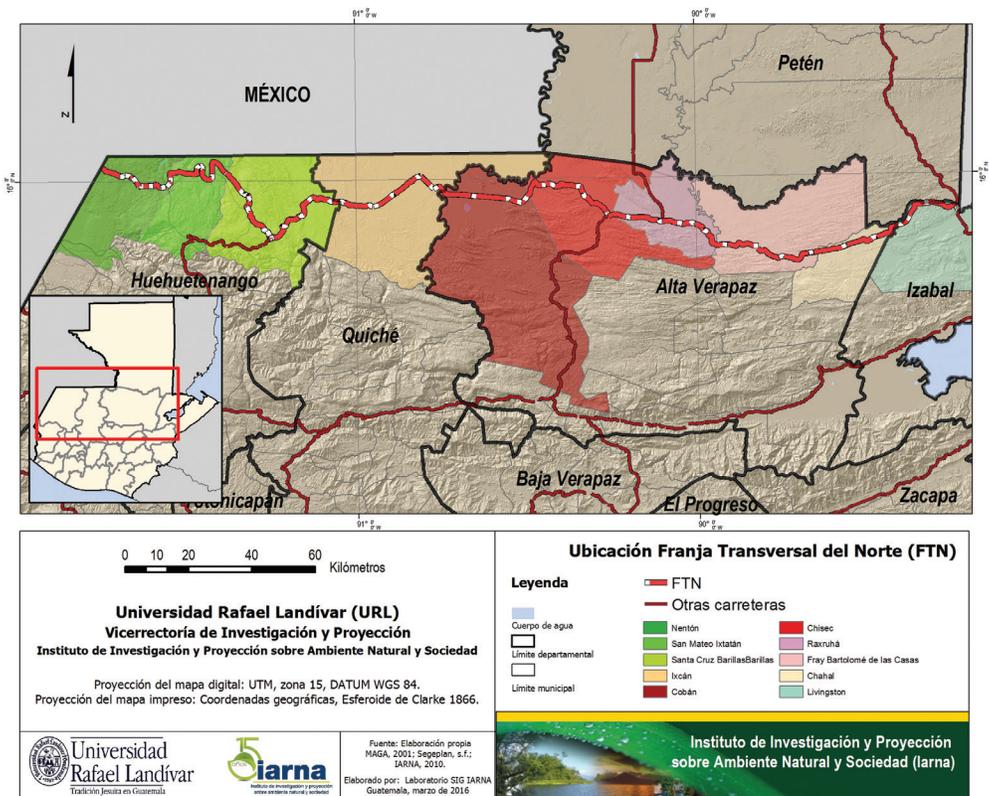
La FTN constituye una región de primera importancia en la historia reciente de Alta Verapaz. En principio porque ahí se proyecta uno de los principales planes de colonización de los Gobiernos contrarrevolucionarios después del derrocamiento

61 Como parte del rechazo a este tipo de concesiones, surgió en 2006 la Mesa Ambiental Q’eqchi’ (MAQ), la cual fue creada como un espacio de oposición a las políticas y proyectos petroleros, hidroeléctricos y mineros en la región, donde se articularon organizaciones como La Pastoral Social de Ixcán, el Frente contra las Represas, el Sindicato de Empleados de Salud Pública, la Academia de Lenguas Mayas de Alta Verapaz, OilWatch, MadreSelva y la Coordinadora Nacional Indígena Campesina (Conic), entre otras. Su primera lucha fue contra la concesión a la Perenco, en el área de la Finca Municipal Salinas Nueve Cerros, la cual, se adujo, tiene potencial turístico, alternativo a la explotación petrolera. Actualmente dicha Mesa se encuentra inactiva, aunque han surgido otras instancias vinculadas a la defensa del territorio y contra este tipo de concesiones, como el Consejo de los Pueblos de Tezulutlán.

62 Entre el 2009 y 2012, el Estado percibió Q2 mil 944.7 millones, procedente de regalías y participación estatal. Producto de la Ley de Fonpetrol (2008), el Estado ha trasladado el 25% a los Consejos de Desarrollo Departamentales, es decir Q736 millones, de los cuales Alta Verapaz recibió Q10 millones. Asimismo, el departamento recibió Q2.2 millones en concepto de traslado de donaciones procedentes de Perenco (Prensa Libre, 25-9-12, En http://www.prensalibre.com.gt/economia/Crudo-deja-pais-Q2944-millones_0_780521952.html).

de Jacobo Árbenz Guzmán (1954). Dicho plan, implementado a través de la Dirección General de Asuntos Agrarios, convertida en Instituto Nacional de Transformación Agraria en 1962, financiado con apoyo del Gobierno de los Estados Unidos a través de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), había parcelado la mayoría de tierras en el sector llamado Sebol/Fray, a principios de los años setenta. Asimismo, con objetivos de expansión capitalista (explotación petrolera, expansión de ganadería, explotación maderable, apropiación de tierras, principalmente), se gestó el proyecto de la carretera de la FTN, con financiamiento del BID, el cual da inicio en el Gobierno de Laugerud García (1974-1978). Todo esto vinculado a la estrategia contrainsurgente e intereses de militares que se fueron apropiando de tierras (Grandia, 2009: 112-118).

Mapa 7
Franja Transversal del Norte



La FTN significó la concreción en la región de la política contrarrevolucionaria iniciada en 1954, útil para aparentar continuidad en el reparto de tierras, mientras se implementaba la contra reforma agraria después del derrocamiento de Jacobo Árbenz Guzmán en 1954. Constituyó asimismo una política *ad eternum* de sucesivos Gobiernos que fueron incapaces de concluir la obra de infraestructura planeada, mientras abrían la posibilidad para el enriquecimiento vía la apropiación de dineros públicos hacia ahí orientados, para beneficiar a terratenientes locales, empresas constructoras y otras interesadas en la mejora de caminos para viabilizar el transporte de la producción latifundista local.

En materia de reparto agrario, en el FTN en especial y en el departamento de Alta Verapaz en su conjunto, se efectuó un reparto de tierras a través del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) a partir del cual se gestó un segmento de campesinos propietarios de extensiones relativamente grandes (dos caballerías, la mayoría) que fueron orientadas principalmente a la producción de granos básicos, insertando dicha producción en el aprovisionamiento de la demanda del mercado interno principalmente. Por otro lado, implicó la apropiación de tierras por gobernantes, militares y políticos de turno, quienes encontraron la posibilidad de constituirse en terratenientes aprovechando el control de la política estatal en esta materia⁶³. En este caso, dichas tierras se orientaron a la producción ganadera y extracción maderera principalmente, y como plantea Luis Solano (2007 y 2011a), al aprovechamiento del potencial petrolero y posteriormente minero e hídrico, y paulatinamente a la producción extractiva agroexportadora. Esta política gestó un área que reproduce el modelo tradicional de estructura agraria en el país, específicamente en su dinámica de latifundio-minifundio y la orientación de la producción campesina (para el autoconsumo y el mercado local) y latifundista (para la exportación principalmente) que históricamente se venía reproduciendo en el país. En todo caso, la política de repartimiento, no logró finalmente resolver la demanda de tierras. Ya para 1962, el INTA había logrado entregar tierra a 4 mil 887 familias, pero la demanda había crecido a 140 mil familias entre 1950 y 1962, como lo afirma Grandia (2009: 118).

Adicionalmente, la carretera de la FTN fue proyectada para construirse entre Izabal y Huehuetenango, atravesando el norte del departamento, específicamente

63 Como lo cita Liza Grandia, “Un estudio de la USAID en 1982 [...] reportó que el 60% de Alta Verapaz era propiedad de miembros del ejército [...]” (Grandia, 2009: 269). Uno de los casos más representativos de militares terratenientes, fue el de Romeo Lucas García, quien fue ejecutivo de la FTN y posteriormente presidente de la República (1978-1982).

por los municipios de Chiséc, Raxruha, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal. El área así conocida, encuentra su marco explicativo en el periodo posterior a la contrarrevolución de 1954 y en especial durante la etapa contrainsurgente, momento en el cual se inició una política de reparto y apropiación de tierras, al mismo tiempo del control militar que conllevó objetivos militares, políticos y económicos⁶⁴.

Fue a partir del Gobierno de Óscar Berger (2004-2008) que se aprueba finalmente la ampliación y asfalto de la carretera, en un momento en el cual era imperativo facilitar la inversión y acumulación generada por la explotación petrolera, la construcción de hidroeléctricas y los agronegocios de palma de aceite y caña de azúcar en los cuales la familia del presidente tenía intereses afincados. Según Solano (2012), las rutas principales y ramales de la FTN fueron gestadas para articular las fincas y otros negocios en manos de capitales históricos o recientes en la región, tales como los de las familias Dieseldorff⁶⁵, Saper, Weisenberg, Rodríguez Briones, Lucas García, entre otros. Como tal, entonces, la carretera viene a insertarse en un modelo de “desarrollo” por el cual transcurre la región en general y en particular el departamento de Alta Verapaz.

Adicionalmente, la carretera constituye un megaproyecto de 246.86 km, iniciado con fondos públicos desde los años setenta y que hoy tiene una importancia para la acumulación privada por sí mismo, siendo el valor en su momento inicial de 672 millones de dólares, en manos del consorcio de la empresa Solel Boneh International (de capital israelí), y su administración a cargo de la firma Louis Berger Group, transnacional de la construcción ubicada en Estados Unidos⁶⁶.

64 Para profundizar en la historia de la Franja Transversal del Norte, véase Solano (2012).

65 Liza Grandia documenta que en 1865, el primer inversionista alemán en llegar a la región fue Heinrich R. Dieseldorff, quien inicia como exportador pero pronto compró una finca cerca de Cobán y empezó a producir café (Grandia, 2009: 22). Los Dieseldorff lograron constituirse en una importante familia de terratenientes en la región aprovechando las facilidades estatales y las leyes que les permitían apropiarse de tierras y de fuerza de trabajo, como lo recupera Greg Grandin, cuando cita que en 1980, un grupo de 123 q'eqchi's habían catastrado sus tierras, pero fueron vencidos en subasta pública por Edwin Deseldorf, y acabaron convertidos en mozos colonos de este (Grandin, 2007: 26).

66 Como informa Luis Solano (2007), es conocido que esta empresa es una de las mayores beneficiarias con la concesión de obras de este tipo que trasciende Gobiernos y que data de 1981 (durante el Gobierno militar de Romeo Lucas García), cuyo monto en contratos a la fecha alcanza más de los 600 mil millones de dólares, según datos de la misma empresa. Según proyecciones, la carretera FTN sería terminada en el 2013, lo cual no ocurrió. Esta empresa también ha incursionado en el ramo hidroeléctrico con Hidroeléctrica El Canadá (47 MW), Hidroeléctrica Montecristo (13 MW),

Es un proyecto, además, que ha logrado atraer el financiamiento del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), el cual se comprometió a aportar el 85 % del presupuesto. Además, es un proyecto estrechamente vinculado al Proyecto Mesoamérica (antes Plan Puebla Panamá), por ser un ramal que cruza todo el país, uniendo al resto de Centroamérica con México, de primer orden de cara a los intereses del capital local y transnacional articulado en dinámicas regionales.

En síntesis, la FTN constituye un área marcada por un proyecto que plasma una política pública que ha sido parte de las dinámicas reconfiguradoras del departamento en particular, generando durante su proceso, la posibilidad para un mayor acaparamiento de tierras en la región, y como consecuencia, el desplazamiento actual de población campesina e indígena gestada desde el agronegocio de palma aceitera y caña de azúcar. Más allá de los repartos con escaso impacto que en su momento beneficiaron a campesinos sin tierra, este proyecto ha sido parte del modelo de acumulación que en su orientación al mercado externo, ha requerido un tramo carretero que facilite la operación de otros proyectos productivos y extractivos: de extracción maderera y producción de palma y caña de azúcar, petroleros, mineros e hidroeléctricos. Y no obstante, no termina de proporcionar las condiciones necesarias para resolver la problemática social y para satisfacer las necesidades de desarrollo capitalista, tal y como ha sido esbozado por más de cuarenta años.

3.4. De las afectaciones a la economía campesina

Con la caña y palma, hidroeléctricas, explotaciones petroleras, mineras y megaproyectos como la FTN, el modelo de “desarrollo” dominante, consolida la estructura agraria que ha profundizado la exclusión de la tierra a contingentes campesinos que históricamente la demandan y necesitan, e impone condiciones laborales y de subsistencia aún más precarias. Asimismo, afectaciones ambientales que devienen de la expansión de monocultivos extraños y las condiciones de producción que desequilibran ambientalmente, han tenido consecuencias inmediatas como: la desviación de corrientes de agua, su contaminación, el

Hidroeléctrica Xacbal (94 MW), Hidroeléctrica Palo Viejo (84 MW). En Alta Verapaz también está vinculada a la Hidroeléctrica Renace II, en la construcción de obras para la misma. Sobre la forma de lograr estas concesiones, se ha documentado su participación en procesos sin licitación y por sus vínculos políticos en el Estado, entre otros.

surgimiento o aumento de plagas. También, porque su expansión se produce en áreas protegidas como la Sierra de las Minas, la Sierra de Chinajá o el Parque Nacional Laguna Lachuá⁶⁷.

En Alta Verapaz, como sucede en general en Guatemala, la agricultura familiar y economía campesina han sido las formas principales para la reproducción de una economía de subsistencia, lugar al cual fueron orilladas históricamente. Su base ha sido la pequeña propiedad o usufructo, y su actividad es realizada con fuerzas productivas en situación de “atraso”. A partir de ahí, han sido garantes precarias de la auto subsistencia, el empleo de la fuerza laboral (familiar) y la provisión de alimentos (como maíz y frijol) para el mercado local, regional y nacional e incluso del país vecino, El Salvador. De hecho, Alta Verapaz presenta la mayor producción de granos básicos que se realiza en el país; según la Encuesta Nacional Agropecuaria 2008, alcanza los 3.5 millones de quintales anuales, generada básicamente por la producción campesina. En esta tarea sobresale la región del Polochic, que con la expansión de la caña de azúcar, ha visto disminuida el área agrícola con esta orientación.

La agricultura familiar se reproduce generalmente en pequeñas parcelas, muchas veces en arrendamiento, en las cuales se produce especialmente para el consumo familiar y una parte para su comercialización en el mercado local, utiliza fuerza de trabajo familiar y tecnología tradicional y aquella procedente de la revolución verde que oferta el mercado y el mismo Estado, tal y como sucede con fertilizantes químicos. Presenta un carácter parcialmente mercantil, pero en las transacciones generalmente no logra procesar sus costos de producción. La precariedad de la producción y dinero obtenido con la venta de parte de su producción, obliga al campesino a combinar la agricultura con otras actividades pecuarias y artesanales en pequeña escala, y eventualmente con la venta temporal de su fuerza de trabajo, lo cual depende del territorio inmediato en el cual se encuentre o de la “tradicción” de migrar en épocas de cosecha a regiones como Petén, Izabal o inclusive la costa

67 En general, puede plantearse que la dinámica territorial genera presiones y afectaciones sobre las áreas protegidas del departamento, como sucede constantemente con la Sierra de Chinajá, el Parque Nacional Laguna Lachuá y la Sierra de las Minas. Son presiones y afectaciones que forman parte de las contradicciones que se desarrollan en estas áreas que fueron declaradas como tal sin considerar los poblamientos existentes a su interior o nuevos poblamientos devenidos de ocupaciones por familias reclamantes de tierras para la subsistencia, así como de la presencia de proyectos extractivos que les afectan de forma inmediata a ambos: áreas de reservas como a poblaciones campesinas. Para profundizar en esta problemática que presentan las áreas protegidas en Guatemala, véase entre otras a Hurtado (2008), Grandia (2009) y García (2011).

sur y la ciudad capital. En algunos casos y bastante menos con relación a otras regiones del país, también complementa sus ingresos con remesas procedentes de la migración internacional, principalmente a Estados Unidos.

Contrario a encontrar un Estado que facilite condiciones y apoyos a la agricultura familiar y campesina, este ha sido orientado desde lo nacional y el ámbito local, a facilitar el modelo de acumulación de capital extractivista. Mientras iniciativas secundarias y marginales, como el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (MAGA, 2012), implementado por el MAGA con el propósito de llevar a unidades de subsistencia a convertirse en excedentario, ha sido cuestionada por su lentitud y escaso presupuesto y cuyos resultados aún no son conocidos.

Con la misma orientación y lógica, el Estado ha sido tolerante y protector de instituciones como el mozo colonato⁶⁸, institución feudal cuasiesclavizante, que ha subsistido en la región hasta la fecha y que ha permitido a los grandes propietarios acumular riquezas. Con la actual dinámica de crisis en el precio del café, por un lado, y la expansión de otros productos como la caña de azúcar y la palma aceitera, el mozo colonato experimenta una merma paulatina que no asegura su desaparecimiento en el corto plazo y su sustitución por relaciones propiamente capitalistas. Eso se debe, por un lado, a la expulsión de mozos colonos y sus familias y el estímulo para la contratación asalariada de trabajadores —apenas una parte de mozos colonos—, con condiciones altamente precarias en materia salarial, tiempos de contratación y prestaciones laborales.

En esta dinámica regresiva en materia de tenencia y uso de la tierra y el territorio, y de falta de alternativas para la agricultura familiar y la economía campesina en sus distintas modalidades, el Estado ha implementado políticas agrarias sometidas al mercado y repartos agrarios absolutamente insuficientes, en buena

68 Con las reformas liberales iniciadas a finales de los años setenta, el colonato se extiende y profundiza en las Verapaces. Como lo recupera Liza Grandia “Prácticamente de la noche a la mañana, los q’eqchi’s fueron obligados al trabajo feudal como ‘mozos colonos’ en sus propias tierras, en una especie de ‘segunda servidumbre’” (McCreery 1983:12; Grandia, 2009: 109). Greg Grandin agrega que para 1921 “[...] casi el 40% (57,405) de la población de Alta Verapaz vivía en fincas como mozos colonos, dando su fuerza de trabajo a cambio del derecho de vivir y sembrar, ya fuera por completo con el propietario o porque su aldea fue incorporada a alguna finca recién creada” (Grandin, 2007: 37). Grandin cita que en el municipio de Cahabón, para la década de 1930, un finquero extranjero poseía un área de cien mil acres (884 caballerías) que cubría 17 comunidades y empleaba a la mitad de toda la población municipal como ‘mozos colonos’” (Grandia, 2009: 109). Un acre es equivalente a 0.40469 ha.

medida presionados por la protesta social y como expresión de una gestión gubernamental de carácter marginal y precario para las necesidades *in crescendo*. Esto ocurre, además, posterior a repartos de tierra durante el Gobierno de Jacobo Árbenz Guzmán, los siguientes repartos del INTA en los años 60, 70 y subsiguientes, y otros posterior a la firma de la paz en 1996⁶⁹, que en buena medida han sido revertidos por nuevas políticas de restitución de derechos a finqueros, por despojos en el marco del conflicto armado interno, por lógicas de mercado de tierras y por presiones y medidas extraeconómicas e ilegales procedentes de fincas, agronegocios y otros proyectos de gran envergadura, como la FTN, tanto como de narcotraficantes que encuentran en esta una forma de subsumir dineros provenientes del negocio ilícito.

Con el aumento del acaparamiento de tierras y su orientación a la agroexportación, la disminución en la producción de alimentos, la proletarización precaria de quienes son despojados de la tierra, el aumento del desempleo, la falta de opciones dignas para sobrevivir, y la ausencia de políticas públicas coherentes con estas problemáticas, entre otras dinámicas ya planteadas, se afianzan factores que consolidan la vulnerabilidad socioeconómica en el plazo inmediato y mediano para segmentos importantes de población rural. En este sentido, iniciativas de ONG locales, nacionales o internacionales o en alianza con organizaciones gubernamentales, no logran revertir y gestar condiciones para su solución, por carecer, como sucede con la parte gubernamental, de los recursos presupuestarios necesarios.

3.5. Actividades e iniciativas complementarias al modelo de acumulación

En el departamento también se produce calzado, productos lácteos, se procesa cardamomo y café, que hacen parte de las escasas y precarias actividades agroindustriales, así como los servicios turísticos y la producción de autosubsistencia. Los servicios financieros y comerciales tampoco resultan muy importantes, menos aún para los pequeños productores quienes escasamente acceden a créditos, cuando acceden lo hacen a expensas de endeudamientos que exceden sus capacidades y son permanentemente vulnerables a los intermediarios

69 Como parte del cauce institucional de la demanda de tierra en Alta Verapaz, el Fondo de Tierras reportaba para 1998, 14 mil 757 demandantes, siendo el departamento que se ubicaba en el primer lugar con el 26.72 % de la demanda nacional, procedente además de 50 organizaciones sociales (Carrera, 2000: 31 y 60). Para 2006, se reportan once municipios con alta demanda de tierra (Iarna e IIA, 2006: 58).

comerciales⁷⁰. Estas actividades económicas son secundarias en la configuración del modelo de acumulación de capital y de “desarrollo” en el departamento.

Adicionalmente, aparecen espacios laborales e iniciativas en apoyo a la agricultura familiar, la economía campesina, la producción artesanal o lo que algunos llaman “emprendimientos” que casi siempre hacen referencia a “negocios” precarios como la instalación de molinos de maíz, tortillerías, pequeñas tiendas de abarrotes, crianza de gallinas, entre otros. Entre tales iniciativas se encuentran las onegés (ONG) de desarrollo, que impulsan acciones asistencialistas y paliativas, o hacen parte de estrategias empresariales para hacer “gobernables los territorios” en función de sus intereses de inversión. Este es el caso de iniciativas como la Fundación para el Fomento de los Recursos Naturales y el Desarrollo Sostenible de la Cuenca del Polochic, creada en 2007, que integra entre otras a las empresas mineras Compañía Guatemalteca del Níquel, Mayaníquel S.A., el ingenio Chabil Utzaj, la productora de hule Baleu, S.A., Inversiones de Desarrollo, S.A. (Indesa), empresa productora de palma de aceite, Maderas El Alto, S.A. empresa maderera y la Fundación Luis Augusto Turcios Lima. Es decir, una iniciativa de empresas que se orientan a actividades extractivistas en el departamento y la región, cuyas búsquedas, afirman sus personeros, son la reducción de la pobreza y la atención de conflictos.

No obstante, también existen otro tipo de iniciativas, en las cuales puede establecerse una perspectiva más integral y más acorde a nuestra perspectiva de *desarrollo territorial*, como se puede observar en onegés como la Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (Asecsa), que aun cuando de manera sectorial, concreta esa orientación en su acción dirigida a crear capacidades en comunidades para fortalecer los sistemas de salud comunitarios. Para ello desarrolla actividades de formación de terapeutas locales, recuperación de medicamentos naturales, entre otras acciones que se insertan en propuestas alternativas o complementarias a las del MSPAS, a partir de conceptos como *Salud Maya*. Otro ejemplo es el de la Asociación Pro Bienestar en Acción (Aproba-Sank), que entre otras orientaciones, ha contribuido a gestar un mercado local en Chiséc, en el cual se evitan intermediarios, se dinamiza el mercado regional y se promueve la agricultura campesina, familiar y comunitaria. También aparece la Asociación de

70 En el departamento son evidentes diversas entidades crediticias “no bancarias”, sobre las cuales se plantea que constituyen, antes que mecanismos que benefician a los pequeños productores o propietarios, tienden a endeudarlos. No obstante, sobre esto hará falta estudios específicos que dilucidan no sólo el alcance, sino las implicaciones de estos mecanismos de crédito.

Desarrollo Integral Comunitario Indígena “Adici – WAKLIHQ”, la cual trabaja en desarrollo comunitario, producción agroecológica, soberanía alimentaria, salud, entre otros.

Segeplan (2010: 64) reporta más de cien oenegés en el departamento, de las cuales una buena parte se encuentra en inactividad, en especial aquellas gestadas desde el ámbito comunitario. No obstante la notoriedad que han adquirido este tipo de iniciativas, suelen registrar un bajo impacto en la gestación de condiciones que orienten en otra dirección el curso del territorio, como muestran los índices sociales y las dinámicas económicas dominantes. Esto no obstante algunas experiencias que pudieran ser catalogadas como “exitosas” desde la perspectiva de desarrollo de quienes las han impulsado, especialmente de aquellas cuyo enfoque se limita al “proyecto de desarrollo”.

En Tactic, por ejemplo, se encuentran relatos del avance que hubo con la introducción de hortalizas como cultivos que vinieron a mejorar las condiciones socioeconómicas y a dinamizar en este rubro el mercado regional. Sin embargo, en general, los proyectos encuentran sus propias limitaciones, tal y como sucedió con el Proyecto ALA 94-89⁷¹, cuya ejecución, manejo y resultados fueron deficientes en materia de financiamiento a pequeños productores, especialmente en su pretensión de generar fondos *revolventes*⁷², a no ser el resultado de la Asociación Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo Integral de Alta Verapaz (Acodiav), gestada por dicho proyecto a partir del flujo de financiamiento durante varios años y el logro de ciertos ingresos a partir de las cuotas que aportan algunas de sus organizaciones, como la Asociación Poq’omchi de Agricultores Orgánicos (Apagro), lo cual, no obstante, podría entrar en una mayor crisis en los próximos años.

71 El Proyecto ALA 94-89, 1996-2002, fue coejecutado por el Gobierno de la República y la Unión Europea en cuatro municipios de Alta Verapaz (Santa Cruz Verapaz, San Cristóbal Verapaz, Tactic y Tamahú) entre 1996 y 2002, con un costo de 10 millones de euros. Como parte de la fase final de dicho proyecto, se gesta en el 2002 la Asociación Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo Integral de Alta Verapaz –Acodiav–, con el propósito que fuera la instancia para darle sostenibilidad al mismo. Acodiav aglutinaba ocho asociaciones devenidas de programas municipales del Proyecto ALA 94/89, para impulsar la coordinación del desarrollo, con perspectiva hacia la integralidad, aunque teniendo la producción y comercialización para la exportación un lugar central en su estrategia. Para ampliar sobre el Proyecto ALA 94/89, véase De Zutter y van der Zel (2003).

72 Más del 50 % de la cartera de Acodiav se encontraba morosa para el 2004, según el informe “Situación actual ALA 94/89, 2004”. Asimismo, se reporta que un 33.98 % de la cartera ya no era recuperable. Esto no obstante que el fideicomiso pasó de cerca de Q5 millones a más de Q7 millones producto de su inversión en un banco del sistema (Platto, 2004: 71-72).

De hecho, la vulnerabilidad de las iniciativas de las oenegés es tal, que dependen de las políticas provenientes de agencias de financiamiento externas, las cuales suelen imponer sus agendas y perspectivas de intervención, como la agenda asistencialista que impulsa la Agencia Internacional de Desarrollo –AID– a través de Mercy Corps. Esto hace que los proyectos y estrategias de desarrollo que de ahí emanan sean limitados y temporales en dependencia de los flujos de financiamiento externo.

Otro tipo de iniciativas son las cooperativas. En Alta Verapaz se encuentran de distinto tipo: agrícolas, de ahorro y crédito, de consumo y comercialización, entre otras. En este caso son relevantes las cooperativas agrícolas que fueron estimuladas con algunos repartos de tierras y que pretendían hacer sostenidas dichas dotaciones. No obstante, al carecer del suficiente acompañamiento financiero, técnico, comercial, etc. para su permanencia, entraron muchas de ellas en inactividad debido a la insolvencia o mora de los asociados, y por la finalización del proyecto colectivo que les dio vida inicialmente. Sin embargo siguen siendo las más numerosas (124 en total para 2013) y de las que más asociados integran (12 mil 407, después de las cooperativas de ahorro y crédito). Es en la producción de café, principalmente, donde este tipo de organización, incluidas las de comercialización, se constituyó en una forma de organización económica, abarcando así la producción y la comercialización, y en la medida que se ha mantenido, ha podido sortear la falta de acceso a crédito y mercado especialmente en el área del Polochic, pero también el área de Cobán, Carchá, Chiséc y Fray Bartolomé de las Casas. Esto ha permitido que subsistan algunas cooperativas como dueñas de la tierra y que produzcan colectivamente⁷³.

Los resultados e impactos de las oenegés y cooperativas deben ser considerados, en perspectiva estratégica, a la luz de las condiciones de pobreza que se reproduce

73 El Instituto Nacional de Cooperativas (Inacop) reporta, al mes de agosto de 2013, 124 cooperativas agrícolas, 28 de consumo, 17 de comercialización, 13 de ahorro y crédito, 4 de producción, 2 de transporte, una de vivienda y una de servicios especiales. En este orden, las que más asociados presenta es la de ahorro y crédito con más de 33 mil, las agrícolas con 12 mil 407, de consumo con mil 544 y de comercialización con 728 asociados. En general el 69 % de los asociados de todos los tipos de cooperativas son hombres. Estas cifras contrastan en cierto sentido con la información facilitada por la oficina del Inacop en Cobán, que para el 2012 reportaba 116 cooperativas agrícolas, de las cuales 56 estaban activas. Similar información fue proporcionada para otro tipo de cooperativas: así, se reportan 25 cooperativas de consumo (8 activas), 13 de comercialización (5 activas), 11 de ahorro y crédito (6 activas), 4 de producción (una activa), 2 activas de transporte y dos cooperativas de vivienda en situación de inactividad.

en todos los municipios del departamento y que, no obstante los esfuerzos que pudieran ser considerados coherentes, las ponen en cuestionamiento. Es necesario afirmar que aún más cuestionable es el papel del Estado, actor de primer orden con la capacidad de gestar las sinergias necesarias para que estas y otras iniciativas pudieran contribuir a lograr impactos fundamentales en el desarrollo del territorio y de los sujetos del desarrollo territorial que en primera y última instancias son los seres humanos. Esto es, precisamente, lo que podría lograr en espacios de acción pública, como el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

4. Conflictividad agraria y territorial como resultado del modelo

En Alta Verapaz, el modelo de acumulación imperante, por sus características antes esbozadas, genera una constante conflictividad agraria y territorial en la cual ocurre una disputa por los recursos estratégicos: tierra y territorio, y como parte de estos, por las fuentes de agua, minerales, población —cuando no la desecha— entre otros.

Esta conflictividad se explica, en primer lugar, por la historia de despojo que han experimentado las comunidades indígenas y que se expresa en la memoria explícita de actores locales que recuerdan los despojos (como perspectiva histórica y como casos concretos), a los sujetos (alemanes, militares, políticos, paramilitares, entre otros) que les despojaron de las tierras-territorio que les pertenecían, a las tierras-territorio que mantienen hasta la actualidad a pesar de las constantes amenazas. Una dimensión que incluye despojos recientes como aquellos experimentados en el contexto de la guerra que tuvo expresiones de genocidio —como mecanismo de apropiación de tierras y para imponer formas de acumulación de capital y proyectos extractivos como la hidroeléctrica Chixoy—; asimismo, que se expresan en conflictos, como en Fray Bartolomé de las Casas, donde existen comunidades que llevan más de cuarenta años ocupando tierras, que reivindican como suyas ante la amenaza de terratenientes locales que pretenden su desalojo para apropiárselas, conflicto que además es un ejemplo que expresa la problemática de la sobreposición de títulos de propiedad, común en esta región.

La conflictividad agraria en el departamento constituye un conjunto de relaciones caracterizadas por la disputa de tierras, que se explica por factores múltiples e íntimamente relacionados, entre los cuales resalta el despojo histórico como cimiento de la misma. En este orden de ideas, siguen siendo

constantes las denuncias de despojo de tierras que ocurre por distintas vías –legales e ilegales– a través de la compra de la tierra o derechos como se ha visto antes, el encerramiento de comunidades y campesinos para obligarles a vender sus tierras, entre otros mecanismos utilizados para concretar un mayor acaparamiento de tierras y que son estimuladas por la extensión y profundización del modelo agroexportador imperante.

Sobresalen asimismo: traslape de linderos entre propietarios, donde es relevante los casos contenciosos entre fincas y comunidades, especialmente porque latifundistas reclaman como privadas tierras que ocupan comunidades y que, aduce la parte campesina y comunitaria, serían del Estado y sobre las cuales penden demandas de adjudicación por los ocupantes; sobre posición de títulos de propiedad entre distinto tipo de propiedad, siendo relevantes aquellos casos de disputa entre grandes propietarios y comunidades y pequeños propietarios, en las cuales dichas partes reivindican títulos de propiedad; problemas de ordenamiento territorial y, en específico, catastral, como aquellos relacionados con conflictos por límites entre municipios. A esto se agregan problemas por el incumplimiento de pago de terrenos, intestados, usufructos o concesiones de Gobiernos municipales a comunidades que presentan indeterminación jurídica, procesos judiciales pendientes de resolución de nulidad de inscripción de registros (por ejemplo, en el caso de las comunidades Chijux y San Luis Tontem, en Carchá) (E-C02-ALB-17.05.12).

También existen conflictos laborales que se relacionan íntimamente con la tierra. Esto sucede en múltiples casos, principalmente en fincas donde se ha expandido la caña y la palma, en los cuales mozos colonos han sido expulsados o despedidos sin el pago de salarios y prestaciones laborales. Siendo la falta de garantías laborales y la carencia de un Estado tutelar hacia el trabajador, la demanda laboral relacionada con fincas y otro tipo de empresas en el área rural, se desarrolla usualmente a través de ocupación de tierras, principalmente por mozos colonos expulsados de aquellas tierras que usufructuaban a veces desde el siglo XIX⁷⁴, como medida para presionar a los latifundistas para que les resuelvan la demanda con la dotación de esas u otras tierras. La ocupación de la finca *La Cumbre Sacuxjá*, en Tactic, ilustra lo dicho, caso en el cual campesinos que vivían como mozos colonos, decidieron ocupar dichas tierras en noviembre de 2011, como mecanismo para obligar a

74 Según la Encuesta Nacional Agropecuaria 2008, en Alta Verapaz existían 3 mil 807 unidades productivas agrícolas que se caracterizaban por incluir el colonato como relación económica en sus procesos productivos. En el departamento se concentraba el 75.5 % del total nacional de familias que se incluyeron en esta categoría, es decir cerca de 20 mil familias (Estrada, 2011).

los dueños Morales Cauec, para que hicieran efectivo el pago de prestaciones laborales. Es decir, la presión de hecho, ha sido generalmente la última medida de presión para intentar el logro del goce de derechos socioeconómicos que, en general, no son garantizados (Prensa Comunitaria, 5/3/13).

La ocupación de tierras, generalmente llamada “invasión” por la parte patronal, empresarial y estatal, y catalogada como delito de usurpación agravada por el Estado (Artículo 257 del Código Penal, Decreto número 17-73 del Congreso de la República de Guatemala), es uno de los mecanismos, inclusive la alternativa, que asume el sujeto campesino en el departamento, que en muchos casos también se siente e impulsa luchas como parte del sujeto originario indígena. Este tipo de acción es implementada por comunidades y grupos campesinos, muchas veces vinculados a organizaciones campesinas como la Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC), el Comité de Unidad Campesina (CUC), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (Conic), y se orienta a la recuperación de tierras que reivindicán como propias, en algunos casos con la portación de documentos o títulos de propiedad, a la obtención de tierra ante la falta de empleo o medios de producción y capital para optar por una opción distinta a la agricultura, así como a la demanda de derechos laborales, como se describe en el párrafo anterior.

En este sentido, han sido reveladores casos como el de la Finca Primavera, ubicada en San Cristóbal Verapaz, la cual fue propiedad de los Azurdía Saravía y Azurdía Poole, y reivindicada en estos últimos años de conflicto como copropiedad por las empresas Madera Filitz Díaz u Eco-Tierra (sociedad anónima, formada en 2011). Esta finca ha sido objeto de conflicto histórico. Las 279 familias de origen poqomchi que habitan en estas tierras afirman hacerlo desde 1799 y que objeto de sometimiento como mozos colonos hasta la década de los años 2000. Este último año, fueron despedidos sin el reconocimiento de sus derechos laborales y fueron expulsados de la finca, lo que motivó que iniciaran una lucha por la adjudicación de estas tierras, argumentando derechos históricos y falta de pago de prestaciones laborales. Para ello, decidieron ocupar la finca en el 2002, conformaron la Asociación de Campesinos de Santa Rosa y Sak, Ixim e iniciaron negociaciones con los propietarios legales y gestiones con el Estado con Fontierras para la compra de dichas tierras. En el proceso dos mujeres fueron asesinadas, un líder campesino capturado (15 de febrero 2013) y dos comunitarios más detenidos (28 de noviembre de 2014), además de sufrir persecución judicial y policial por acusaciones de usurpación agravada. Finalmente, una década de negociación permitió finalmente lograr su objetivo en el 2015, cuando logran la

adjudicación de 12 caballerías. El 14 de julio firman finalmente una escritura y convenio para dicha cesión (E-C44-RC-09.10.12, E-C47-RE-07.10.12).

A la conflictividad agraria que ha predominado en el territorio de Alta Verapaz, se ha venido a sumar un conjunto de conflictos producto de la dinamización del mercado de tierras y la imposición de proyectos sin previa consulta a las comunidades, los cuales tienen la característica de apropiarse de territorios o elementos de la naturaleza que amenazan o impactan las formas de apropiación que históricamente han tenido las comunidades rurales y campesinas sobre los territorios específicos.

En este contexto, surgen no solamente fincas y finqueros históricamente conocidos en la región, empresas de palma de aceite y cañeras que constituyen agronegocios y formas de relación económica más complejas en comparación con la forma finca, en los que resaltan apellidos de propietarios como Dieseldorff en Cobán y San Cristóbal Verapaz, los Sapper en San Pedro Carchá, los Widmann y Pellas en Panzós, entre otros. Esto en general configura un imaginario para las comunidades y grupos de campesinos afectados, que ven en estas empresas, fincas y familias –así como en el Gobierno–, la articulación de actores que están pretendiendo despojarles de sus tierras y territorio (E-C42-R-07.10.12, E-CH39-OT-31.08.12).

Esto en su conjunto, genera acciones colectivas en el ámbito local, que se posicionan contra empresas y proyectos. Desde luchas estrictamente campesinas y comunitarias, hasta aquellas que confrontan los procesos de apropiación territorial desde “fuera” del departamento, las cuales se expresan a través de denuncias, asambleas o consultas comunitarias, ceremonias, encuentros entre organizaciones, marchas públicas, toma de carreteras –como la de la FTN–. Un caso relevante fue la protesta del 10 de diciembre de 2013 en Fray Bartolomé de Las Casas, en contra de Naturaceites, empresa de palma de aceite a la cual se acusa de haberse apropiado de tierras del municipio; en este caso, la movilización también incluyó el destrozo de edificios públicos. Es decir, formas de acción colectiva que si bien tienen causas y características diversas, en general se articulan en formas de resistencia a la imposición de proyectos y en defensa del territorio.

En estas formas de acción colectiva resaltan sujetos comunitarios, microregionales y regionales de carácter étnico y campesino, quienes reivindican derechos en tanto parte de los pueblos q’eqchi y poqomchí, principalmente. En todos los casos estas resistencias emiten cuestionamientos al tipo de desarrollo promovido y justificado desde lo nacional-global y también desde lo local, la falta de beneficios

y, especialmente, los efectos negativos para las comunidades, que experimentan y aducen son causados por tales proyectos.

Esta dinámica de conflictividad, entonces, se reproduce y responde a causas históricas, estructurales y sistémicas ligadas principalmente a la forma en que se ha estructurado el agro, a las dinámicas de acumulación de capital y dominio imperantes en el departamento.

En específico, para el 2005 se reportaban en el departamento 406 conflictos agrarios (Gamboa, 2005), los cuales disminuyeron a 258 en el 2011, y 208 en el 2012 y aumentaron a 215 al mes de octubre de 2014 (lo mismo que en abril de 2015), lo cual representa el 16 % de los conflictos en el país, según reportes de la SAA (2014a y 2014b). De estos conflictos, el 55.81 correspondían en este último reporte a conflictos por disputa de derechos, con un aumento de 3.38 % con respecto al último reporte de 2012; el 37.20 % a ocupaciones de tierras, con una disminución de 4.13 %; el 5.58 % a casos de regularización, manteniéndose en el mismo porcentaje; y solo el 1.40 % a conflictos por límites territoriales entre municipios.

Para el 2011, Alta Verapaz representaba el segundo departamento con mayor conflictividad agraria en el país, y para el 2014 pasó a ser el primero, manteniéndose en la misma posición en 2015. Es el primer departamento en presentar mayor número de conflictos por disputa de derechos, con 13.36 % de los casos, y mayor número de ocupaciones con 37.21 %.⁷⁵ Según datos de 2013, por subregiones del departamento, en el Valle del Polochic se presentaban 39 conflictos por disputa de derechos y 33 por ocupaciones de fincas, 75 en total, que hacían el 36.05 % de los conflictos en el departamento; la FITN presentaba 19 conflictos por disputa de derechos y 16 por ocupación de fincas, en total 41 que resultaban en el 19.71 % del total. Le seguían en importancia significativa los municipios de Cobán y Carcha con 31 (24.90 %) y 33 (15.86 %) conflictos respectivamente.

75 Para octubre de 2014, la Secretaría de Asuntos Agrarios reportó que la conflictividad agraria comprendía 1 mil 35 casos, los cuales abarcaban 539 mil 141.4 ha e involucraban a 163 mil 892 familias y el equivalente a 1 millón 405 mil 577 personas. La extensión mencionada representa el 4.95 % del territorio nacional, 2.2 % más que en el 2010, pero los conflictos y protestas a menudo impactan a regiones completas y son parte de las demandas que se plantean en movilizaciones de mayor cobertura por el movimiento campesino. De tales conflictos, 872 disputas fueron por disputa de posesión de tierras (SAA 2014b). En el 2011, la principal causa, aunque en la mayoría de casos fue solo el *iceberg* de la conflictividad agraria, fue la falta de certeza jurídica sobre las tierras, ascendiendo al 68.5 %. Por ocupación de tierras se reportó un 19.7 %, por regularización el 8.53 % especialmente de tierras comunales como posesiones o pertenencias ancestrales y el 3.24 % por conflictos de límites territoriales (Díaz, 2011).

Cuadro 6
Conflictos en Alta Verapaz, por tipología y municipio.
2012, 2014 y 2015

Municipio	Disputa de derechos	Límites territoriales	Ocupación	Regularización	Total general 2012	Total general 2014	Total general 2015
Cobán	18		13		31	43	44
Santa Cruz Verapaz	2		1		3	3	3
San Cristóbal Verapaz	1		1		2	3	3
Tactic	2				2	2	3
San Pedro Carchá	10		21	2	33	31	29
San Juan Chamelco	7				7	5	4
Lanquín	1		1		2	1	1
Cahabón	8		2	2	12	11	11
Tamahú							
Tucurú	9	1	6		16	19	19
Panzós	15		24	2	41	51	48
Senahú	8		3		11	15	14
Santa Catalina La Tinta	7				7	10	7
Chiséc	13		3	6	22	4	10
Chahal	2		10		12	10	10
Fray Bartolomé de las Casas	2		2		4	2	2
Raxruhá	2		1		3	5	7
TOTAL 2012	107	1	88	12	208	215	215

Fuente: elaboración propia con información de la SAA actualizada a julio de 2012, octubre 2014 (SAA, 2014b) y abril de 2015 (SAA, 2015)

Entre los conflictos existentes, también se registran 35 conflictos en áreas protegidas, de los cuales quince se ubican en la reserva de la biósfera y diez en la zona de amortiguamiento en la Sierra de las Minas, siete en Sierra Chinajá, dos en Parque Nacional Laguna Lachuá y uno en Sierra de Santa Cruz. Resaltan: el conflicto en la Sierra Chinajá, debido a 14 comunidades afectadas que existían en el área al ser declarada la zona núcleo de la misma, el conflicto relacionado con el Parque Nacional Laguna Lachuá, con comunidades que son acusadas de “invasoras” y que han sido objeto de intentos de desalojo con intervención de la Policía Nacional Civil (PNC) y Ejército, con el resultado de personas heridas. En este último caso se creó la Mesa de la Laguna Lachuá, donde participan las comunidades de Michbil Rix Pu, Xya’alko’be y Se’quixpur, asentadas en el área protegida, las cuales reivindican el derecho a permanecer en el área.

Más allá de estos números, la dimensión de tal conflictividad está en la configuración conflictiva del territorio en su conjunto y en su impacto nacional, como se constató en la *Marcha por la resistencia, la dignidad, en defensa de la tierra y el territorio*, de marzo de 2012, procedente de Alta Verapaz hacia la ciudad capital, obligó al presidente a participar directamente en las negociaciones con líderes campesinos. En el mismo año ingresaron 95 nuevos casos de conflictividad agraria en el departamento, entre enero y octubre de 2014 ingresaron 71, y para abril de 2015 se reportaron 60 casos. En el último reporte solo se finalizaron 24 casos (2014a, 2014b y 2015).

Adicionalmente, porque evidencia la clara lucha de clases expresada en la confrontación entre comunidades y grupos campesinos (como expresión del trabajo), en su mayoría q’eqchi’es, y los latifundistas, agronegocios y proyectos extractivos como las grandes y medianas hidroeléctricas y minas (como expresión del capital, generalmente con procedencias extraterritoriales o devenidas de orígenes nacionales exógenos, como el alemán). Asimismo, porque en el avance del proceso de acaparamiento de tierras y territorio, tales grupos y comunidades también actúan a partir de su identidad y pertenencia étnica, reivindicando el derecho a resistir en defensa de su territorio, étnicamente concebido. Esto significa que en dicha conflictividad se expresan sujetos definidos, asimismo, por su pertenencia e identidad como parte de los pueblos q’eqchi’es y poqomchís en sus expresiones comunitarias, organizativas, formas de autoridad, guías espirituales y otras formas de organización y acción colectiva que no obstante su diferencia se articulan en esta lucha compartida a partir de tales factores.

Esto hace que este tipo de resistencias se asiente en sujetos históricos como los pueblos indígenas y la clase campesina, que en el ámbito local y nacional reivindican derechos sobre el territorio y los recursos ahí existentes, que gestan alianzas que han avanzado de lo local, hacia lo departamental y regional en instancias como el Consejo de Pueblos de Occidente, con el cual eventualmente confluye el Consejo de los Pueblos de Tezulutlán (CPT)⁷⁶. El CPT constituye una estructura inicial que articula organización comunitaria, liderazgo local y regional en Alta y Baja Verapaz.

Estas formas de resistencia se generan, entonces, por las características y condicionantes del capitalismo y su modelo de implementación actual en esta región y territorio. En estas resaltan sujetos que hacen parte de relaciones sociales de producción diversas y que defienden intereses de clase social, de comunidades y pueblos, lo que implica dimensiones como el territorio y lo laboral, entre otras. Son formas de acción colectiva que se enfrentan a las complejas formas que adquiere la explotación y el expolio, a las redes y encadenamientos empresariales de carácter regional, nacional y global cuya búsqueda es la satisfacción del “mercado” y la obtención de la máxima ganancia a partir de bajos salarios, el despojo de tierras, el saqueo de “recursos” naturales, etc.

4.1. El Estado como reproductor de conflictividad

En esta dinámica de confrontación, resulta evidente que la institucionalidad del Estado actúa principalmente a favor de latifundistas, agronegocios y otras empresas extractivas. Las nuevas inversiones a gran escala, procedentes de intereses principalmente extraterritoriales, han estado acompañadas y facilitadas por políticas e instituciones de Estado, que se concretan en las constantes acciones de funcionarios públicos como el gobernador, alcaldes municipales y de otras entidades públicas, para interceder a favor de las empresas y para presionar a las comunidades a ceder en su resistencia al avance de las principales pretensiones del capital. En este marco, la ley y la institucionalidad constituyen dispositivos de poder, que son accionados fundamentalmente para criminalizar la acción campesina, es decir, anteponiendo el derecho penal y civil, los criterios jurídicos

76 El Consejo de Pueblos de Occidente es una instancia de articulación de estructuras de organización que en su mayoría proceden de procesos de consultas comunitarias contra la minería, principalmente, gestadas en el ámbito municipal y en varios departamentos como Huehuetenango, Quiché, San Marcos, Totoncapán, Quetzaltenango, en el occidente. En la región oriental y suroriental correspondiente al pueblo xinca y sus estructuras de autoridad, se encuentran el Parlamento Xinca y la Comunidad de Xalapán.

y técnicos, a favor generalmente de los grandes propietarios y empresas. Esta política dominante en el Estado y en la gestión gubernamental, constituye la expresión más reveladora de su orientación a tutelar intereses privados, planteados como de interés público y nacional, mientras se margina y reprimen los intereses de los segmentos mayoritarios de la ciudadanía y de sujetos colectivos en el departamento.

En este marco de conflictividad, la política de diálogo y negociación generalmente se utilizan como mecanismos supeditados, imposibilitados por la reticencia de las partes y/o como mecanismos orientados a generar mejores condiciones a la inversión privada y la política gubernamental, dirigida a garantizar los proyectos extractivos, con lo cual esta resulta inefectiva.

Las posiciones de los latifundistas y empresas extractivas generalmente se afincan en la demanda de acciones para el desalojo de las tierras ocupadas por campesinos y para la detención y judicialización de quienes han participado en estos hechos, todo ello en aplicación de la ley; mientras, las posiciones campesinas y comunitarias se asientan en la demanda de salarios y prestaciones de tierras que las compensen, en la negociación de las tierras ocupadas con la intervención del Estado como garante y financista de la compra, o en la oposición a los proyectos hidroeléctricos y mineros.

En aquellos casos donde la conflictividad se desborda, como en el Valle del Polochic (2011), en las hidroeléctricas Tucurú (relacionados con la hidroeléctrica La Esmeralda) y Senahú (año 2004, vinculados a las hidroeléctricas Secacao y Candelaria)⁷⁷, o el desalojo de cuatrocientas familias sucedido el 15 de noviembre de 2013 en la finca Secamquim, donde se había constituido la comunidad 20 de Octubre (Cahabón); los mecanismos estatales de diálogo se implementan a *posteriori*, usualmente para mitigar, disolver o dilatar la conflictividad, mientras se gestan los desalojos o se intenta la disolución de las movilizaciones y resistencias.

Esta política pública así articulada, que se traduce en acciones represivas, procesos de persecución penal y policial, destrucción de siembra y viviendas campesinas, contribuyen especialmente a reproducir el círculo de conflictividad imperante, antes que en su solución como problemática debiera encontrar cauces sociales, considerando especialmente las demandas, reivindicaciones y derechos de la población campesina y las comunidades indígenas que, en los casos en

77 Ambos casos referidos por Solano (2007b).

que se efectúa el desalojo, generalmente quedan en condiciones de absoluta vulnerabilidad.

Los mecanismos de diálogo y negociación instalados por el Estado en materia agraria, como las mesas de negociación establecidas con organizaciones campesinas como la UVOC y CUC, no logran un impacto que detenga y visualice una solución duradera a la conflictividad existente. Y no obstante que en buena medida esto se explica también por la falta de legislación, institucionalidad y recursos suficientes para que esta problemática histórica se resuelva, lo que puede constatarse es la activación de la institucionalidad pública decisoria y sus funcionarios, fundamentalmente para apuntalar el modelo de acumulación extractivo que transcurre en el departamento a través de la forma finca, la forma agronegocio y la empresa extractiva.

Además, porque en general la protesta y resistencia social comunitaria, de pueblos indígenas, organizaciones campesinas y movimientos territoriales, suele ser objeto de cercos políticos, judiciales, policiales y paramilitares, que impiden el diálogo y la negociación como una opción efectiva. Actores campesinos, comunitarios y liderazgos locales y regionales, constantemente denuncian procesos judiciales en los cuales son acusados de invasores y de usurpación agravada, intimidaciones, amenazas, atentados y asesinatos, en los cuales se señala como responsables a empresas y sus aparatos de seguridad privada, todo esto sin la intervención protectora y garante de derechos humanos por parte del Estado.

4.2. Lo revelador de los desalojos en el Valle del Polochic

Un ejemplo paradigmático de la conflictividad agraria en Alta Verapaz, se expresa en la expansión de la producción de caña de azúcar, en específico con la instalación del ingenio Chabil Utzaj, el cual inicia proceso de producción en fincas sobre las cuales existía una disputa, devenida de la reivindicación de títulos de propiedad por comunidades campesinas.

En este sentido, organizaciones campesinas hicieron pública la denuncia en contra del señor Carlos Wohlers Vega, a quien señalaron de haber vendido dichas tierras al Ingenio Guadalupe S.A., empresa que las adquiere y las denomina con el nombre Chabil Utzaj, lo cual se plasma en un título de propiedad que incluye tierras comunitarias. Específicamente se menciona la finca El Sauce, caso sobre el cual existe un dictamen del Fondo Nacional de Tierras (Fontierras) en el cual se revela que en la transacción se incluyeron tierras baldías y tierras de la

Cooperativa Samilha, que hacen parte de un título de propiedad fechado en 1972. Es decir, dicho acaparamiento estaría dando continuidad al histórico despojo que han padecido comunidades campesinas q'eqchi'es.

Adicionalmente, en las fincas vendidas al Ingenio Guadalupe S.A., se mantenía la relación del colonato. Esto implicó que los anteriores y nuevos poseionarios, accionaran para expulsar a los mozos colonos, quienes reivindicaron prestaciones laborales que les habían sido negadas por los anteriores dueños. Al no lograr su objetivo, alrededor de ochocientas familias de mozos colonos, ocuparon tierras de las fincas, ubicadas en el municipio de Panzós. En estas tierras empiezan a conformar comunidades y sembrar productos agrícolas de auto subsistencia, como maíz y frijol. La respuesta de los nuevos propietarios fue el inicio de acciones para el desalojo, entre ellas intimidaciones y amenazas —según denuncias de dichos mozos colonos—, así como la gestión para lograr que las instituciones judiciales ordenaran la desocupación con el uso de la PNC.

Esta disputa generó que a inicios del 2011 se iniciaran negociaciones para encontrar solución a la problemática. Se crea una comisión de alto nivel con representación del Registro de Información Catastral (RIC), de la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos (Copredek), la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), el Sistema de Diálogo Permanente Nacional, la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), Fontierras, y representantes de 12 comunidades del Valle del Polochic, el Comité de Unidad Campesina (CUC), y paralelamente representantes de la empresa Chabil Utzaj.

En dichas negociaciones preliminares se acordó resolver el conflicto en ese marco, pero el 15 de marzo el Estado procedió con el desalojo de las primeras comunidades: Miralvalle y Aguacaliente, en el municipio de Panzós, acción que continuó en otras comunidades como Los Sauces, Recuerdos, Río Frío, Paraná, Campana, Bella Flor, San Pablo I y II, Las Tinajas, Quinich y Semau, San Miguelito Cotoxja. Instituciones del Organismo Judicial, Ministerio Público y Ministerio de Gobernación (Mingob), en conjunto con dueños y empleados de la empresa cañera, procedieron a implementar el desalojo, el cual presentó características de violencia, por demás desmedida, a manos de un fuerte contingente de la PNC y del ejército, y donde se constató la participación de aparatos de seguridad y otros empleados al servicio del ingenio. La cauda fue de 769 familias desalojadas, quema de siembras de granos básicos, destrucción de las viviendas precarias, efectos psicosociales especialmente en mujeres y niños, y la generación de condiciones de vulnerabilidad en que quedó la mayoría de las familias campesinas. Asimismo, el

asesinato de un campesino, el joven Antonio Beb Ac, de la comunidad Miralvalle, y varios campesinos heridos y detenidos.

Posteriormente, continuaron las acciones de intimidación, amenazas y atentados en contra de familias que aún permanecían resistiendo a la orilla de la carretera. Entre otros hechos represivos pueden mencionarse: 1) El 21 de mayo de 2011, fueron reportados cinco campesinos heridos de gravedad, identificados como Santiago Soc, Mario Maquin, Miguel Choc, Marcelino Ical Chub y Arnaldo Caal Rax. 2) El día 4 de junio 2011 María Margarita Chub Ché, lideresa de la comunidad de Paraná, fue asesinada con arma de fuego. 3) El 10 de agosto se registró un nuevo ataque que dejó la cauda de personas heridas, entre ellas Martín Tec May, Carlos Ical y la niña Elena Tec, de 9 años de edad. 4) El 26 de octubre, volvió a darse un nuevo desalojo en contra de 20 familias en la comunidad Paraná, en este caso con la participación del aparato de seguridad del ingenio.

La relevancia política y humanitaria de tales hechos y la denuncia realizada por distintos organismos no gubernamentales, generaron que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendara el 20 de junio de 2011 un conjunto de medidas cautelares para las 14 comunidades afectadas⁷⁸. Dichas medidas fueron incumplidas o registran un cumplimiento tardío por el actual Gobierno (2015), que se expresa en hechos como la dotación atrasada de alimentos, la incapacidad de garantizar vivienda y protección a las familias afectadas.

Como se puede establecer, los desalojos en el Valle del Polochic fueron la expresión de un proceso de acaparamiento de tierras para la producción de caña que, además de otras características ya descritas, ha tenido impactos en la supresión del colonato y el desplazamiento al abismo de las familias campesinas que subsistían bajo esta forma cuasi feudal, aún presente en la región. El desalojo, además, fue la respuesta estatal y empresarial para deshacerse de campesinos, ahora inservibles, que decidieron ocupar dichas tierras ante la falta de pago de prestaciones laborales que por años les habían sido negadas y ante la falta de alternativas de sobrevivencia.

78 La CIDH solicitó al Estado de Guatemala adoptar las medidas necesarias para: 1. Garantizar la vida y la integridad física de los miembros de las 14 comunidades indígenas Q'eqchí'es. 2. Adoptar las medidas necesarias para brindar asistencia humanitaria, incluyendo alimentación y albergue, a los miembros de las 14 comunidades que se encuentran desplazadas. 3. Concertar las medidas con los beneficiarios y sus representantes, y 4. Informar sobre las acciones adoptadas a fin de investigar los hechos que dieron lugar a la adopción de medidas cautelares.

Complementariamente, y no obstante los diálogos y negociaciones, el Gobierno incumplió los acuerdos con las organizaciones campesinas, entre estos, el de dotar de tierras a 300 familias en el 2012 y 300 familias más en el 2013; en concreto, en octubre de 2013 se hizo un acto de entrega de títulos a 140 familias y es hasta diciembre del mismo año que inicia el traslado a estas tierras, en las cuales no encontraron ningún tipo de servicio para su asentamiento⁷⁹. Más allá, el caso es ilustrativo de los énfasis de la política pública, ya que aún en 2015, seguían esperando solución a su problemática por parte del Estado, incluida la más elemental relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional, que según denuncias de los campesinos, resulta en dotaciones precarias y con signos de deterioro en la calidad de las mismas⁸⁰. Evidenció, asimismo, la utilización y participación de grupos armados o paramilitares al servicio de empresarios y de empresarios vinculados al caso, en actos, como el desalojo, en los cuales solamente autoridades estatales pueden participar. También, el marco de impunidad que rodea estos actos de violencia en contra de campesinos y comunidades desalojadas, pues las constantes denuncias no han sido precedidas de persecución penal en contra de los implicados.

Los desalojos, sus características y la orientación complaciente y defensora de los intereses del ingenio por parte del Gobierno, tuvo otras implicaciones políticas. Una parte importante del movimiento campesino e indígena de la región, implementó acciones de denuncia y petición de demandas al Estado en su conjunto y al organismo ejecutivo. La más relevante, impulsada con organizaciones del movimiento campesino a nivel nacional, fue la realización de la marcha de marzo de 2012.

79 El 2 de diciembre de 2014, por presión de organizaciones campesinas como el CUC, el Gobierno se comprometió a entregar tierras a 250 familias más en marzo de 2015. Asimismo, durante el año 2015 se comprometió a reubicar a 379 familias carentes de alternativa de vivienda y tierras. Recuperado de: <http://www.dca.gob.gt/index.php/template-features/item/37367-Gobierno-brindar%C3%A1-terrenos-a-250-familias-del-polo-chic.html>.

80 El Gobierno incumplió los acuerdos, entre estos, el de dotar de tierras a 300 familias en el 2012 y 300 familias más en el 2013; en concreto, en octubre de 2013 se hizo un acto de entrega de títulos a 140 familias y es hasta diciembre del mismo año que inició el traslado a estas tierras, en las cuales no encontraron ningún tipo de servicio para su asentamiento. El 2 de diciembre de 2014, por presión de organizaciones campesinas, el Gobierno se comprometió a entregar tierras a 250 familias más en marzo de 2015, pero a mitad de 2015, 379 familias aun carecían de vivienda y tierras. Esto trae como consecuencia, por ejemplo, que seis de cada diez niños y niñas de las familias desalojadas sufran desnutrición crónica, según un informe de la ONG internacional, Oxfam, publicado en julio de 2015 (Oxfam 2015).

Esta marcha gestó un conjunto de demandas campesinas más amplio y de carácter nacional y obligó a la apertura de negociaciones con funcionarios de alto perfil de los tres organismos del Estado, incluido el presidente de la República. La parte campesina pretendió con esa movilización y en esa negociación, detener los desalojos, la condonación de la deuda agraria, el fin de la criminalización contra los movimientos campesinos y territoriales; asimismo la cancelación de las licencias de exploración y explotación minera, petrolera, la construcción de hidroeléctricas y el impulso de monocultivos; también la asignación de recursos presupuestarios para la efectiva ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral (LDRI, iniciativa 40-84). Se exigió el reconocimiento al derecho de posesión de comunidades asentadas al momento de la declaración de áreas protegidas; la regularización de tierras en posesión de comunidades campesinas. Por último, la captura de quienes habían agredido violentamente a comunidades, líderes y activistas campesinos.

Dicha movilización generó que altos funcionarios de los tres organismos del Estado firmaran compromisos que lograron la distensión eventual de la misma. Entre los compromisos adquiridos en específico por el presidente de la República están: 1) solución de la deuda agraria que en ese momento sumaba unos Q300 millones y que afectaba a más de 100 comunidades campesinas a nivel nacional; 2) presentación de una iniciativa de ley para declarar la moratoria de las operaciones de los proyectos mineros, hidroeléctricos y licencias respectivas; 3) creación de un acuerdo ministerial que revocara el permiso de uso de aguas nacionales para tales objetivos y el impulso de una iniciativa de ley ante el Congreso de la República para la moratoria del proyectos mineros; 4) solución de varios conflictos y el retiro de las tropas militares de varios puntos de conflicto; 5) cumplimiento de las medidas cautelares, dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, a favor de 14 comunidades desalojadas en marzo de 2011 en el Valle del Polochic, así como la adjudicación de una finca del Estado ubicada en esa región a las familias afectadas por esos desalojos violentos.

Esta *Marcha por la resistencia, la dignidad, en defensa de la tierra y el territorio*, así como el proceso de negociación entablado con el Gobierno, muestra otros aspectos reveladores. Por ejemplo, trascendió la problemática y demandas venidas de Alta Verapaz hacia una agenda del movimiento campesino a nivel nacional, con demandas agrarias, con una perspectiva territorial del campo y la problemática enfocada en el sujeto campesino y en el sujeto pueblos indígenas. Fue relevante

igualmente el posicionamiento del movimiento campesino ante el modelo de acumulación primario-exportador en su fase de expansión y profundización extractiva actual. No obstante, en la movilización y la negociación, también fue evidente la fragmentación existente en el movimiento campesino, siendo que otras organizaciones que también tienen presencia en Alta Verapaz y en otras regiones del país, negociaron paralelamente sus demandas, tal el caso de la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina –Conic–, la cual posteriormente hace evidente su papel como soporte sociopolítico del Gobierno de Otto Pérez Molina.

En sentido contrario a las búsquedas campesinas, en las negociaciones previas como posteriores, tanto en el organismo ejecutivo como en el legislativo, fue evidente el papel determinante de los factores de poder económico y político que intervienen en la problemática agraria en esos ámbitos, especialmente aquellos interesados en sostener la política de apropiación de territorios y de los “recursos” naturales. En específico del sector empresarial organizado y particularmente la Cámara del Agro, quienes se opusieron a través de un conjunto de actores e instituciones bajo su control, a la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral, logrando que se engavetara.

Con la mencionada marcha, el movimiento campesino reposicionó la problemática agraria en la coyuntura nacional y presionó al Gobierno para promover, al menos discursivamente, la Ley de Desarrollo Rural Integral, y para activar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en dirección a resolver parte de la demanda campesina inmediata. Es hasta esta movilización que se logra negociar y hacer que la PNDRI avance, débil y parcialmente. Es relevante lo de la PNDRI debido a que plasma la reivindicación de la producción agraria, del sujeto campesino e indígena, de la economía campesina, y replantea el papel del Estado en la solución de la problemática agraria y el desarrollo rural. Aun cuando la represión continuó en contra de la movilización de organizaciones campesinas, indígenas y populares, esta bajó de intensidad momentáneamente. Sin embargo, en la región de Alta Verapaz continuaron registrándose acciones represivas en contra de resistencias a proyectos hidroeléctricos y grupos que permanecían ocupando tierras, a través de cuerpos de seguridad gubernamental y aparatos armados al servicio de las empresas y finqueros de la región⁸¹.

81 Este es el caso de las comunidades desalojadas en marzo de 2011 en el Valle del Polochic, como documenta la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos Udefegua (2011)

Por último y no obstante los acuerdos alcanzados, ha sido evidente el incumplimiento por parte del Gobierno de buena parte de lo acordado. En ese marco, la táctica de diálogo gubernamental incluyó la realización de reuniones en el departamento de Alta Verapaz, con la participación de alcaldes municipales y otras representaciones sociales más proclives a su política, mientras continuó dilatando y mediatizando la movilización social –similar a los anteriores Gobiernos– y logrando que el conflicto entre campesinos y la Chabil Utzaj se diluyera en una exigencia de derechos de cesión de tierras hacia el Gobierno y la cobertura de otras necesidades. Complementariamente, se continuó aplicando una política de control y criminalización de la protesta y resistencia social a los proyectos extractivos, mientras las políticas orientadas a ampliar e intensificar el modelo primario-exportador avanzan a paso firme.

4.3. Monte Olivo y su resistencia al Proyecto Hidro Santa Rita

Monte Olivo, es una aldea perteneciente al municipio de Cobán, que se encuentra en la cuenca del río Dolores, área de influencia del proyecto de la Hidroeléctrica Santa Rita, de la empresa Energía Limpia de Guatemala (ELG), en tierras de la finca Xalahá, Cangüinic, y en la cual también tiene intereses afincados el terrateniente Leonel Ponce.

Dicho proyecto fue aprobado desde el año 2008, y como es lo normal en el país, sujetos como las comunidades y pueblos indígenas, que podrían salir afectados o beneficiados, fueron marginados de toda posibilidad de ser consultados al respecto. La pretensión empresarial y gubernamental fue llegar, construir y producir electricidad, sin ninguna consideración social, económica y ética referida a los sujetos territoriales. Esto generó que las comunidades Monte Olivo, Rubel Yu, Sta. Valeria, Eca Uchil, la Ceiba, La Ceiba Norte, Sataño I y II, Chinacangüinic, Yiquiche Canau, Concepción Yaxcabnal, Saquipec, San Isidro, Amanecer Rauxha Saquen, la Lagunita, Pantoloc, reaccionaran e iniciaran un esfuerzo por reivindicar su derecho a ser tomados en cuenta en la decisión sobre la construcción del proyecto y por informarse sobre posibles afectaciones como inundación de tierras, limitación en el uso del agua y contaminación de este tipo de recursos, así como el destino que se le daría al uso de energía producida, entre otros; en este marco tales comunidades han reivindicado su derecho a la consulta previa con base en el Convenio 169 de la OIT y el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, ambos instrumentos que hacen parte de la legislación del país.

Cartel de resistencia en la comunidad Monte Olivo, Cobán



Fuente: Mario Sosa

La negativa tanto del Gobierno como de la empresa a la pretensión de las comunidades para ser tomadas en cuenta en la decisión sobre el proyecto hidroeléctrico, la negativa del Gobierno municipal para revisar y dictaminar con relación a los impactos negativos que tendría el mismo, así como las continuidades de las acciones de criminalización e intentos de militarizar el área, generó que en el 2012 confluyeran en Monte Olivo representantes políticos de 48 comunidades de la región, entre ellas las 19 comunidades que viven en la cuenca de río Dolores, inmediatas al proyecto hidroeléctrico, así como la representación de organizaciones campesinas e indígenas.

Aun cuando en este encuentro se abordó la problemática de la región de las Verapaces en general, las comunidades de la microrregión aledaña al proyecto hidroeléctrico compartieron los problemas enfrentados a raíz del inicio de operaciones sociales, políticas y económicas de la empresa, entre ellas: las intimidaciones y amenazas sufridas, la intervención de la ONG Centro de Estudios para el Desarrollo Rural (Ceder) a la cual se señala de promover acciones asistencialistas y políticas orientadas a dividir las comunidades a favor de la hidroeléctrica, y las intimidaciones provenientes de autoridades gubernamentales del departamento.

Asimismo, en dicho encuentro se intercambiaron experiencias en materia de consultas comunitarias y otras acciones impulsadas para lograr que los derechos en materia de pueblos indígenas se hicieran efectivos e impedir que el proyecto se realizara. En dicho encuentro se ratificó la decisión de resistir a este y otros proyectos extractivos, aduciendo las afectaciones que causarían en tierras de las comunidades circundantes, el carácter inconsulto e impuesto del proyecto, al mismo tiempo que reivindicó el uso de los recursos del territorio como el agua, vía de transporte, fuente de alimentos, recreación, entre otros usos. Por último, fue un momento importante en los inicios de gestación del Consejo de Pueblos de Tezulutlán, como instancia de organización y articulación política para impulsar la resistencia a los proyectos extractivos en la región.

Monte Olivo resulta una comunidad paradigmática porque, junto a otras comunidades en otras regiones del país, como en Santa Cruz Barrillas (Huehuetenango), constituye el epicentro de la resistencia al proyecto hidroeléctrico, uno de los principales focos de resistencia al extractivismo en Alta Verapaz. Por eso mismo y por haber logrado detener momentáneamente la construcción de la hidroeléctrica, fue objeto de constantes actos de violencia contra sus líderes y habitantes. Entre estos hechos se registran: a) el asesinato de los niños David Estuardo Pacay Maas (11 años) y Ageo Isaac Ruiz (13 años), atacados el día viernes 23 de agosto de 2013, hecho íntimamente relacionado con el segundo intento de secuestro del líder comunitario David Chen (el primer intento fue el 14 de agosto), hecho en el cual el agresor es detenido por una muchedumbre y asesinado en el lugar; b) la agresión armada en contra de cinco jóvenes el 8 de noviembre de 2013 y la quema de varias viviendas, en este caso en terrenos de la finca Xalaha, aldeaña a Monte Olivo; c) agresión con arma blanca en contra de cuatro vecinos de la comunidad, justo un mes después del hecho anterior. En estos dos últimos hechos, los comunitarios denunciaron a trabajadores del finquero Leonel Ponce, cuyas tierras hacen parte del proyecto de la hidroeléctrica, y la intervención directa de Ponce en los hechos del 8 de noviembre.

Asimismo, desde el Estado han sido varias las acciones para persuadir a las comunidades a cambiar su posición al respecto. Desde la gobernación y la alcaldía municipal de Cobán se han impulsado acciones para que Monte Olivo y otras comunidades desistan de la oposición a este proyecto y permitan el ingreso de maquinaria para la construcción de la represa. En estas acciones también han sido involucradas la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (Coprodeh), entre otras.⁸²

82 Esto ha sido así en otros casos, como el observado en Santa Cruz Barrillas, Huehuetenango, donde el Gobierno ha actuado también a favor de la Hidroeléctrica Santa Cruz, objeto de resistencia social.

Este es un caso donde la criminalización hacia la resistencia social ha sido evidente en el discurso de funcionarios públicos y otros sectores del departamento, como algunos medios de comunicación, enfocando la misma en las comunidades y sus líderes. Dicha criminalización ha incluido desconocimiento por el Gobierno municipal de las juntas coordinadoras de Cocodes electos por las comunidades, lo que representa imposibilitarles la gestión de proyectos de beneficio comunitario. Asimismo, la pretensión de militarizar el área a través de la instalación de un destacamento militar en la comunidad, entre marzo⁸³ y abril de 2012, cuyo objetivo era proteger los intereses y actividades de la hidroeléctrica Santa Rita, lo cual fue impedido por las comunidades. Complementariamente, ha predominado un marco de impunidad para los agresores de los comunitarios, sin que se concreten diligencias y resultados para su captura, contrario a lo que sucede con líderes de las comunidades a quienes se les ha iniciado proceso de persecución penal como resultado de la denuncia que la Hidroeléctrica Santa Rita presentó en febrero de 2012 y de la orden de captura contra cinco líderes comunales, Esteban Caal, Angel Tot, Mario Ja, José María Güitz y Alfredo Tiul, acusados de plagio y secuestro, detención ilegal y robo agravado.

No obstante, esta y otras comunidades cercanas han reiterado en múltiples ocasiones su decisión de resistencia ante el proyecto. Las últimas acciones ocurrieron el 18 de diciembre de 2013 y el 22 de enero de 2014. En conferencia de prensa realizada en la ciudad de Cobán, dirigentes comunitarios ratificaron las múltiples violaciones a derechos humanos y acciones sangrientas de las cuales responsabilizan a la Hidroeléctrica Santa Rita y al finquero Leonel Ponce. Es relevante en este caso la posición en la cual se afirman en contra del proyecto hidroeléctrico, el desconocimiento a lo que llaman “supuestos líderes que financiados por la empresa, están participando en diálogos promovidos por el gobernador departamental”, quienes participaron en la firma de un convenio para la construcción y funcionamiento de la Hidroeléctrica Santa Rita S.A., realizada el 30 de julio de 2014, firmado por el alcalde municipal de Cobán, un personero de la empresa Santa Rita S.A. y Pantaleón Cu Maas, presidente del “Comité de Cocodes Juntos Podemos”, estructura creada fundamentalmente para gestar esta relación (Véase anexo n.º 1).

Es indudable que estamos ante un proyecto impuesto, en un momento en el cual distintos instrumentos nacionales e internacionales dan la pauta para que comunidades pertenecientes a pueblos originarios tengan el derecho

83 El primer intento ocurrió justo en los días en que miembros de la comunidad participaban en la *Marcha por la resistencia, la dignidad, en defensa de la tierra y el territorio*.

a la información y a la consulta. Estos derechos son los que se reivindican y fundamentan la resistencia actual, que hace parte de la histórica resistencia que han librado frente a las imposiciones y distintas formas de expolio y opresión en el territorio. Por eso se afirma que el proyecto hidroeléctrico ha devenido en una conflictividad activa y creciente, en donde están en disputa recursos naturales y el territorio inmediato de quienes se resisten a que se construya.

5. A manera de síntesis

Estamos ante un modelo de acumulación de capital que profundiza una estructura agraria desigual y una dinámica en la cual se impone el esquema de latifundio a través de las formas *finca y agronegocio*. Un modelo que también profundiza la desigualdad a través de la concentración y extranjerización de tierras y territorios, que impone proyectos y actividades productivas orientadas a la exportación, con lo cual, el territorio es convertido en un enclave para las necesidades externas antes que un generador de satisfactores a las necesidades locales, en un contexto de crisis alimentaria permanente y de hambruna recurrente. Un modelo, entonces, que consolida su carácter primario-exportador y extractivo.

Resulta indudable un conjunto de efectos en la población y comunidades campesinas e indígenas, como el desplazamiento de comunidades, la consolidación del despojo, la afectación a la agricultura familiar y la economía campesina, la pérdida de fuentes de empleo. Las promesas del “desarrollo” que pregonaron Gobiernos y actores de poder económico regional y nacional nunca llegaron a beneficiar a las mayorías. Ni el negocio del café o cardamomo, como tampoco la caña y palma africana han cumplido con sus promesas. Los agronegocios, por ejemplo, no cumplieron con su promesa de garantizar acceso a fuentes de trabajo, no obstante los dos mil puestos de trabajo que se afirma generó. Contrariamente, son manifiestos los efectos sobre la biodiversidad al avanzar el monocultivo y la introducción de cultivos extraños al territorio, el acaparamiento y contaminación de fuentes de agua y tierras, originada de la expansión en el uso de agrotóxicos, el vertimiento de desechos y aguas residuales sin ningún tipo de controles.

En este proceso de desposesión, mayor dependencia y desigualdad, se han fortalecido elites que se han afianzado como dueñas y productoras directas o en intermediarias de consorcios corporativos transnacionales. Así, por ejemplo, los agronegocios y demás empresas extractivas, a través de sus estructuras de gerencia, han pasado a convertirse en poderes de influencia y determinantes en los territorios ocupados, en conjunto con los históricos poderes finqueros.

En conjunto, dichas elites han configurado el territorio de Alta Verapaz, como un foco de inversión y, a partir de ahí, de una estrategia que incluye componentes como la gestación de iniciativas de desarrollo empresariales que se implementan en comunidades rurales, el impulso de campañas que fortalecen la hegemonía en la cual los intereses empresariales son presentados como sinónimo de desarrollo, con signos de criminalización, control social y persecución de líderes locales opuestos a esa perspectiva. En este marco, se afianza un Estado, que a través de su institucionalidad y gestores, en general se orientan a apuntalar el modelo de acumulación imperante y, por consiguiente, la aplicación de leyes y políticas dirigidas a contener la protesta y resistencia social a los proyectos y dinámicas de acumulación principales.

La consolidación de las condiciones históricas y estructurales, del modelo de acumulación en su fase actual, así como la concreción del régimen político que se orienta a su férrea defensa, reproducen una conflictividad agraria y territorial que configura el territorio q'eqchi' y poqomchí, como un espacio donde se expresa la confrontación de intereses y visiones entre quienes promueven el avance del modelo económico imperante, la actividad de narcotráfico, y aquellos actores contrarios a esos “desarrollos” entre los cuales se encuentran comunidades campesinas, organizaciones y algunas oenegés que han venido cuestionando y accionando contra las manifestaciones del modelo productivo ahí aplicado.

En ese contexto, siguen dándose reacciones de comunidades y organizaciones de ascendencia local-regional, con vínculos en lo nacional, que desde los municipios y el departamento en su conjunto, están reaccionando a las dinámicas del modelo económico imperante y a los vaivenes de las políticas públicas implementadas relativas a la promoción del modelo económico, al esquema de las áreas protegidas⁸⁴ y a las acciones en materia de seguridad pública, asistencia social y desarrollo local/municipal/territorial. Todo lo cual, augura en lo inmediato la agudización de un conjunto de contradicciones sociopolíticas como expresión del modelo de acumulación capitalista imperante, y de condiciones institucionales que ponen en cuestión las posibilidades de sistemas como el de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, así como de los Gobiernos municipales vistos como instancias estatales autónomas orientadoras del desarrollo local.

84 En el departamento de Alta Verapaz se encuentran once áreas protegidas, que abarcan 18 mil 356 hectáreas. A esto se agrega el espacio correspondiente a la Sierra de las Minas, que abarca departamentos de Baja Verapaz, El Progreso, Izabal y Alta Verapaz, que en total suma 240 mil 803 ha.

CAPÍTULO III

DINÁMICAS DE ACCIÓN PÚBLICA: UN ÁMBITO DE CONTRADICCIONES EN ALTA VERAPAZ

“Mientras el niño está sentado sobre el oleoducto, sobre el dinero, el niño seguramente no ha comido”
(E-C29-JHB-07.10.12).

La acción pública es el ámbito de intersecciones, complementariedades y antagonismos entre actores estatales y no estatales. Teóricamente, el espacio de acción pública es la arena ideal donde se encuentran los actores y se puede impulsar el desarrollo de forma democrática y concertada; y donde el Estado juega un papel de primer orden como gestor de espacios, dinámicas y procesos con esa orientación. Pero una cosa es lo que se dice en teoría y otra es la práctica, como se verá más adelante.

Es esto lo que hemos explorado en esta investigación: la acción pública en Alta Verapaz, gestada como política pública y como espacio para la incidencia desde actores ubicados en el ámbito de la sociedad civil, quienes en el interés del “desarrollo” o del “desarrollo territorial” se encuentran con el reto de dar respuestas a un contexto que, como ha sido expuesto en el capítulo anterior, presenta un conjunto de características y dinámicas que encontrarían en dicho ámbito y en tales políticas, la posibilidad de ser procesadas y convertidas en políticas públicas.

En ese sentido, el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Siscode) resalta como la política institucionalizada para el encuentro entre actores estatales y no estatales establecido por el Estado. Es este el ámbito que desde la formalidad de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (LCDUR), estructura un

marco de posibilidad para un conjunto de actores con pretensiones de incidencia política, tanto en el nivel normativo como en las dinámicas y decisiones operativas de dicho sistema.

En la LCDUR que lo crea, el Siscode contiene la definición y los lineamientos que potenciarían la acción pública en un sentido integral, integrador y estratégico de cara al desarrollo en general y el desarrollo territorial en particular, ya que es el medio principal de participación ciudadana para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo (art. 1) y tiene el objetivo de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada (art. 3). En específico, en el ámbito departamental, tiene entre otras funciones, promover la coordinación interinstitucional en el departamento. Más importante aún, se define como un sistema que debe formular, dar seguimiento, verificar, evaluar el cumplimiento y proponer medidas correctivas relacionadas a las políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo, considerando los planes municipales; asimismo, proponer la distribución del monto máximo de recursos de preinversión e inversión pública y, por último, proponer al presidente de la República, a través de la representación civil en el Codede, una terna de candidatos al cargo de gobernador. Estas funciones deben cumplirlas en articulación sistémica con el nivel municipal, regional y nacional del Siscode (art. 10).

Para que lo anterior se concrete, se requiere de políticas públicas coherentes que fluyan entre el ámbito nacional y el local en doble vía, la conducción de funcionarios proclives a los cambios para hacer posible la confluencia de intereses, visiones y experiencias en la búsqueda del interés público y el bien común en el proceso de las políticas de desarrollo. Requiere especialmente un nuevo tipo de Gobierno, cuya relación política se oriente a la democracia participativa, que geste la cooperación entre instituciones y actores territoriales (procedentes del territorio) y territorializados (que se asientan o arraigan de alguna manera en el territorio), en la búsqueda de concebir, planificar e implementar, en el corto y largo plazo, acciones de desarrollo desde el territorio, con la participación protagónica de los sujetos del mismo. Todo esto como parte articulada de un proyecto de desarrollo territorial, que abarque toda la circunscripción estatal y que articule a los distintos actores procedentes de los ámbitos de la sociedad civil y del Estado mismo, haciendo trascender el histórico verticalismo y centralismo, tanto como la simple gestión de proyectos desde el ámbito comunitario o sectorial.

Indudablemente, la implementación del Siscode implicó la posibilidad de abrir nuevas relaciones interinstitucionales en el ámbito del Gobierno nacional en su concreción desconcentrada en el departamento y municipio, un espacio para una relación coordinada entre alcaldes municipales y, a través de estos, entre Gobiernos municipales y las instancias de acción pública municipal constituidas por los Comude y, especialmente, una nueva relación entre representaciones sectoriales en el ámbito de la sociedad civil con el conjunto de instituciones públicas. En este sentido, el alcalde municipal como el gobernador departamental, adquirieron en la ley de consejos, un rol de primer orden en la gestación de relaciones para desarrollar el Siscode.

En fin, este sistema teóricamente constituiría un espacio para el acercamiento del Estado hacia la ciudadanía y viceversa, con la posibilidad de construir un tipo nuevo de relaciones, en buena medida territorializadas, hacia la gestación conjunta de políticas públicas. Sin embargo, el sistema de consejos, como los demás espacios de acción pública, resultan finalmente en dispositivos de poder que llevan a un embudo la participación ciudadana, aparentan con ella, y la vinculan a dinámicas, agendas, financiamientos, etc. que hacen del desarrollo territorial un discurso y no un resultado de la coestión entre actores estatales y no estatales, y menos con aquellos que cuestionan las concepciones y políticas que operan en este. Es esto lo que exploramos a luz de las experiencias, prácticas y relaciones en el contexto de Alta Verapaz.

1. Los planes de desarrollo territorial: un momento privilegiado de la acción pública

La planificación del desarrollo en el Codedeav y los Comude del departamento, registró un proceso de formulación de planes con el enfoque territorial devenido del sistema nacional de planificación, implementado por Segeplan. El mismo gozó de la aceptación de los actores estatales y no estatales representados, lo cual permitió abrir un espacio de acción pública de primer orden para potenciar el pensamiento y la programación en materia de desarrollo con perspectiva territorial.

Como parte de este proceso, entre 2009 y 2011 se realizó un conjunto de actividades de diagnóstico, problematización, identificación de dinámicas y potencialidades y visualización de un futuro deseado por municipio y departamento y en una subregión departamental: la Franja Transversal del Norte (FTN). En el ámbito local, los Gobiernos municipales fueron los responsables de la convocatoria, lo

cual generó que buena parte de actores ubicados en los municipios aportaran sus miradas y propuestas.

El resultado fue un conjunto de planes municipales, un plan regional correspondiente a la FTN y un plan departamental. Estos planes recogen el ejercicio de un diagnóstico en el cual se recuperó información, así como percepciones y propuestas de actores y de Segeplan. Eso se hizo a partir de organizar la información en ejes sectoriales: salud, educación, servicios básicos, vivienda, economía, comunicación y transporte, medio ambiente y recursos naturales, riesgos, energía y minas, político institucional, entre otros. En el nivel municipal estos ejes fueron integrados en las dimensiones social, ambiental, económica y política-institucional.

Procedente de un análisis por dimensión e interdimensional, el cual finalmente se organizó como gavetas sectoriales, el ejercicio implicó problematizar e identificar dinámicas y potencialidades con las cuales se formuló y diseñó un “modelo de desarrollo territorial actual”, el cual incluyó ejes y acciones estratégicas de desarrollo que se plasmaron en una “matriz de planificación”, que en el ámbito municipal se concretó en proyectos de distinto tipo. De esta manera, dichos planes de desarrollo adquirieron carácter estratégico para el periodo 2011-2025.

En el caso del plan de desarrollo departamental, Segeplan planteó que el mismo fue resultado de un proceso democrático y participativo, con enfoque territorial, que recogió el conocimiento de los actores sociales e institucionales, siendo útil como instrumento de la política pública y la toma de decisiones, que articuló sectorialmente. También se afirmó que el mismo persiguió coordinar la inversión pública, privada e internacional, con base en las prioridades identificadas. Este instrumento plasmó, se dijo, la visión de un departamento desarrollado, con respeto de su diversidad étnico-cultural, del patrimonio y del ordenamiento territorial definido. A partir de ahí establecieron los ejes de: desarrollo económico y productivo rural, bienes y servicios naturales con énfasis en gestión territorial, desarrollo social con énfasis cultural y de género, y participación sociopolítica con equidad de género (Codedeav y Segeplan, 2011).

Este esfuerzo de planificación, incluyó momentos de carácter técnico, específicamente en la Unidad Técnica Departamental –UTD–⁸⁵, donde participan

85 En la reunión ordinaria de la UTD, del 15 de febrero de 2011, participaron solamente Oscar Pop y

dos representantes de sociedad civil en condición de minoría, y en las direcciones municipales de planificación. Asimismo, experimentó momentos participativos en los cuales fueron convocados actores provenientes de distintos sectores sociales, económicos, políticos y gubernamentales.

En general fue un proceso privilegiado para que actores estatales y no estatales vinculados al Siscode pensarán conjuntamente en el desarrollo territorial. En este sentido, fue importante la participación de representantes procedentes del ámbito comunitario y sectorial, de organismos no gubernamentales, como las oenegés y agencias de financiamiento, y de instituciones gubernamentales y Gobiernos municipales, tanto en el ámbito municipal como departamental. El único municipio que no participó en este proceso fue Cobán, cuyo Gobierno municipal decidió excluirse y gestar por aparte su plan de desarrollo para el municipio, aun cuando en otros asuntos se mantuvo vinculado al Siscode.

Este proceso, en los distintos niveles de planificación, fue un salto importante con relación a procesos de planificación anteriores, debido a que la institucionalidad estatal y los actores sociales de distinto carácter, aportaron información y propuestas estratégicas y tácticas, líneas de inversión y proyectos, aun cuando algunas de estas quedaron diluidas o marginadas. No obstante, hubo algunas confrontaciones entre actores con concepciones opuestas en materia de desarrollo, lo cual no impidió que la lógica de planificación planteada por Segeplan fuera la hegemónica. Una de tales confrontaciones fue protagonizada por algunos actores mayas que cuestionaron la perspectiva dominante del desarrollo, la cual encontró poca o nula receptividad en los demás actores y en la formulación final de los planes. Así lo plantea un representante indígena al Codedeav cuando expone autocríticamente

En el Codede hubo una pared con esa búsqueda, con la perspectiva de los pueblos indígenas. Propusimos pautas para que el Codede las tuviera en cuenta. Sin embargo, encontramos limitaciones en el Codede y en la

Edwin Santa María como representantes de sociedad civil, y nueve delegados de instituciones estatales, además del coordinador de la misma. En esta reunión se hizo la presentación preliminar del Plan de Desarrollo Departamental, se revisó, analizó y se avaló técnicamente proyectos con solicitud de *adendum*, se hizo la propuesta de inversión 2012, se acordó un recorte presupuestario de 2011 y se trabajó el plan operativo anual del Codedeav. Según el interés, en las reuniones de la UTD suelen participar alcaldes municipales u otros delegados de instituciones gubernamentales, mientras tiende a ser constante la participación de los dos delegados de sociedad civil.

participación de la gente. El concepto de desarrollo dentro de la misma población indígena es infraestructura, alejada de la perspectiva de derechos de los pueblos indígenas, de la identidad cultural... Esto hace que salga con debilidad la propuesta desde los pueblos, porque incluso en las organizaciones se enfrentan distintas visiones y perspectivas. Seguimos manejando el concepto occidental del desarrollo. Nos falta mucho por avanzar. No obstante existe una cosmovisión, conceptos, que se utilizan en la vida cotidiana, incluso en discursos ideales expresados por actores indígenas... existen ciertos cuestionamientos al tipo de proyectos que se están impulsando en el departamento y en el Codede (E-C01-APM-18.05.12).

Más allá de estas diferencias, el proceso se realizó y los planes adquirieron cierta legitimidad, siendo acordados y avalados finalmente por los Comude y el Codedeav. En ese sentido fue un momento privilegiado de la acción pública en el departamento, con satisfacción especialmente en la Segeplan, para la cual los resultados obtenidos fueron los esperados (E-C39-OA-28.08.12 y 08.12.12).

1.1. Los planes y su formulación

Al ser el Siscode la columna vertebral de este ejercicio y la Segeplan la unidad técnica encargada de su conducción operativa, la perspectiva de desarrollo territorial y la metodología previamente diseñada por esta secretaría gubernamental fue esencial en el proceso de planificación. Esto implicó que fuera la perspectiva y política devenida desde la centralidad del Estado la que operara. Se constituyó en base y búsqueda de los planes, metas como los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como los objetivos de las políticas públicas definidas como prioritarias por el Gobierno central, que en ese momento fueron: a) Solidaridad, en esencia implementada a partir del Programa de Cohesión Social; b) Competitividad, que siguió operando a partir de los ejes de acumulación dominantes, y, c) Seguridad y justicia.

Las ideas que pueden ser calificadas como búsquedas alternativas de desarrollo en el departamento en general fueron débiles o quedaron excluidas debido a que el Siscode no logró incorporar otros actores sociales organizados de primer orden o solamente fueron incorporados en el nivel local. En esencia, no hubo un contexto favorable, especialmente tratándose de actores y sus propuestas alternativas a las actividades extractivas.

Lo dominante fueron aquellas ideas correspondientes a la concepción vehiculada por Segeplan. Las características del proceso, especialmente la metodología aplicada, se constituyó en campo normativo (en concepción y metodología) de esta práctica de planificación. No hubo un momento para problematizar la perspectiva del desarrollo a operar. Esto generó que la concepción devenida del ámbito nacional o global fuera predominante en las formulaciones plasmadas en los planes de desarrollo.

La conducción de Segeplan permitió complementariamente que tal proceso de planificación tuviera coherencia con políticas públicas fundamentales implementadas durante el Gobierno de turno, con seguimiento en el Gobierno posterior. En esa dirección, se consolidó el inventario de recursos y potencialidades de inversión de cara al modelo de acumulación imperante en la región⁸⁶. Asimismo, los proyectos de inversión identificados por las comunidades para su gestión dentro del sistema de consejos, encontraron la posibilidad de ser incorporados, en tanto forman parte del dispositivo ideológico de enfocar, en concreto, la acción comunitaria para el desarrollo. Esto generó, finalmente, la concatenación de dos perspectivas del desarrollo complementarias, la de la acumulación de capital, por un lado, y la perspectiva proyectista del desarrollo, ambas asumidas e implementadas, tanto por el Estado, como por la mayoría de actores que impulsan estrategias de incidencia dentro de este tipo de ámbitos y momentos de acción pública.

Dicho proceso, entonces, en buena medida impidió la discusión y búsqueda alternativa para enfrentar aquellas dinámicas y procesos productivos que generan contradicciones, conflictos y hasta efectos contrarios a la búsqueda del desarrollo, tal el caso de actividades extractivas. En ese sentido, la discusión sobre las conveniencias o inconveniencias de aquellos proyectos cuestionados quedó fuera de la dinámica y de los planes formulados. Estos fueron subsumidos en concepciones y propuestas que los plantean como expresiones de desarrollo, que al final de cuentas fueron hegemónicas en la discusión sobre el desarrollo territorial.

En el proceso social se constató que aquellos actores que cuestionan esa idea dominante del desarrollo y que proponen ideas alternativas como la del “Buen Vivir”, no participaron en esta dinámica, no encontraron interlocución o no

86 En municipios como Cahabón y Raxruhá, por ejemplo, es mencionada la realización de ejercicios de inventario de recursos y potencialidades para la inversión, como ríos, tierras, lugares de potencial turístico, previamente a la formulación de los planes de desarrollo municipal.

supieron gestar políticamente en ese espacio sus perspectivas. De hecho, a través de discursos y acciones de movilización social de distinto tipo, mantuvieron su rechazo y resistencia al extractivismo. Cuestionaron, por ejemplo, a los beneficiarios del inventario de recursos y potencialidades realizado en el momento del diagnóstico de la planificación territorial, en especial porque no se observó que las comunidades fueran impactadas positivamente en su aprovechamiento; por el contrario, adujeron la falta de consulta previa tratándose de proyectos de “desarrollo” y los efectos negativos en las áreas inmediatas de influencia de tales proyectos (E-C36-MP-09.10.12). En el caso de carreteras, como la Franja Transversal del Norte, es reconocida su utilidad para el transporte de mercancías procedentes de la pequeña unidad productiva, por ejemplo, pero también es cuestionado el que no incluyera ramales hacia las comunidades y que el principal interés en su avance sea la facilitación de la expansión de la producción de palma, caña y otros productos venidos de grandes unidades productivas. En este sentido, se criticó la falta de incorporación de las demandas sociales en los planes, tal y como sucedió con la carencia de apoyo a la economía campesina y la agricultura familiar, reivindicada por organizaciones campesinas de la región, en un contexto donde se carece de política efectiva que en esta materia trascienda al sistema de consejos.⁸⁷

1.2. Lo sectorial y el proyecto antes que una política de desarrollo territorial

En una perspectiva más amplia, el proceso de planificación pretendió ser un espacio para la definición u orientación de políticas públicas desde el territorio y para el desarrollo territorial, lo cual es posible por las competencias que la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural otorga al Siscode. No obstante, antes que encontrar en el Codedeav y los Comude un espacio de discusión y formulación de políticas pertinentes al territorio, estas fueron determinadas desde el ámbito nacional, en buena medida por las políticas sectoriales procedentes de la institucionalidad ministerial, como la política energética o minera. En ese sentido, continuó aplicándose una perspectiva sectorial de la política pública y, por consiguiente, en el accionar de las instituciones públicas.

⁸⁷ De hecho, en el actual régimen de gestión del desarrollo, desde el Codedeav y los planes de desarrollo territorial, tampoco fue recuperado el aprendizaje de experiencias en materia de desarrollo implementadas en la región, como el Proyecto ALA 94/89 y otros planes implementados por iniciativa de oenegés y organizaciones sociales a nivel comunitario, municipal y sectorial.

Los planes formulados, para lograr su implementación, requerían la intervención del conjunto de instituciones gubernamentales presentes en el departamento, así como la iniciativa de organizaciones e instituciones procedentes del ámbito de la sociedad civil, incluidas las comunidades. Todas ellas, articuladas en dinámicas intermunicipales, coordinadas de forma sistemática según su amplitud, y con vínculos regionales e interdepartamentales. En este marco era necesaria la relación entre instituciones, la complementariedad entre instituciones públicas y actores sociales, lo cual abría la posibilidad para gestar relaciones sinérgicas que potenciaran las capacidades, recursos y resultados.

Contrariamente, las lógicas institucionales generaron una adhesión de instituciones públicas y no gubernamentales a la acción sectorial, desde la capacidad de generar programas o líneas de intervención estatal en el territorio, que fueran prioritarias en cada plan de Gobierno nacional o que requirieran acciones de contingencia, como aquellas relativas a desastres.

Considerando las iniciativas provenientes del ámbito de la sociedad civil, fue una pretensión que los planes de desarrollo territorial trascendieran como política de Estado por sobre las gestiones gubernamentales centrales, regionales y locales. Asimismo, que dichos planes fueran los articuladores del financiamiento y los proyectos de la cooperación internacional, de la gestión pública y de los actores no gubernamentales en el territorio. No obstante, la percepción dominante en los actores de la sociedad civil y de la cooperación internacional en el departamento, es que no opera de esa manera.

Las experiencias de cooperación, especialmente en materia de financiamiento, generalmente se ligan, desde lo nacional, a las políticas gubernamentales antes que por insertarse en búsquedas compartidas, gestadas en espacios de acción pública como el Codedeav. Así sucedió, por ejemplo, con financiamientos procedentes de la Agencia Internacional de Desarrollo del Gobierno de los Estados Unidos (AID) y las iniciativas de gran envergadura como la implementada por Mercy Corps en salud y seguridad alimentaria y nutricional. En otros casos distantes a los anteriores, esa inversión se orientó hacia iniciativas alternativas en materia de desarrollo, distantes en buena medida de la gestión del Estado y de espacios de acción pública como el Siscode, como los proyectos impulsados por Asecsa, Adici y Aproba-Sank. En ambos casos a lo sumo se buscó que los Comude y

Gobiernos municipales conocieran y apoyaran tales iniciativas. De tal manera que el Codedeav o los Comude, encontraron serias dificultades para convertirse en articuladores de tales búsquedas e iniciativas.

Desde otra perspectiva, las dinámicas de acumulación de capital descritas en el segundo capítulo de este texto, quedaron plasmadas en los planes de desarrollo territorial como actividades productivas contribuyentes al desarrollo local, regional y departamental; y no fueron sometidas a discusión, dejando por fuera propuestas y políticas alternativas o acuerdos con los sujetos territoriales, inclusive con aquellos actores que se encuentran comprometidos en la dinámica del Siscode. Un representante de la sociedad civil en el Codedeav plantea

Los megaproyectos vienen a favorecer en algún sentido, pero también vienen a dañar a la población guatemalteca y más a la población indígena. Nosotros somos de la idea que se respeten las consultas comunitarias. Hemos hecho esfuerzos para que se hagan este tipo de esfuerzos. Pero hemos llevado los planteamientos a través del Estado, pero también hemos dicho que las comunidades son las que tienen la última palabra con relación a los proyectos. Nosotros respetamos su decisión con relación a sí la comunidad o la población quiere o no un proyecto. Porque nuestra organización está orientada al respeto de los derechos de los pueblos indígenas, que muchas veces es manipulado por las empresas, que muchas veces utilizan sus artimañas para decir “estos son los beneficios”, que muchas veces utilizan a líderes y profesionales que tiene peso para promover sus intereses, manipulando la visión de los pueblos indígenas (E-C01-APM-18.05.12).

La planificación del desarrollo territorial y su implementación cíclica dentro del sistema de consejos adoleció de la formulación y decisión con relación a políticas públicas territoriales, al menos no como gestación democrática y articulada de todos o la mayoría de actores e iniciativas estatales y no estatales. Esta herramienta del Siscode no logró trascender el esquema implementado desde la Agenda Departamental de Desarrollo (2006-2016) formulada durante el Gobierno de Oscar Berger (2004-2008), cuyos contenidos estaban orientados a la gestión sectorial y la construcción de obra gris, tal y como continúa siendo en los siguientes períodos gubernamentales hasta la actualidad.

Esto se debió al límite de posibilidad que la planificación encuentra en el Codedev, en buena medida porque lo que se gestiona en este ámbito de acción pública son los fondos de su competencia, los cuales pueden ser orientados, fundamentalmente, a obras de infraestructura; complementariamente, a lo sumo se gestionan iniciativas puntuales y sectoriales emanadas de los ministerios o secretarías, que ven en este espacio una posibilidad de ampliar el apoyo para su implementación, antes que una oportunidad para discutir y articular lo sectorial con la perspectiva territorial. Es decir, la perspectiva del desarrollo territorial, que para empezar requiere de articulación institucional y social, encuentra limitaciones en las instituciones gubernamentales que están llamadas a coordinar entre sí y dirigir dicha articulación sinérgica con actores no estatales, en la búsqueda de abrirle posibilidades a dicho desarrollo territorial.

1.3. Los planes y su potencialidad frustrada

En dirección a los resultados que los planes de desarrollo territorial debieron registrar en la gestión gubernamental y la acción pública, fue valiosa la aceptación de actores no estatales que vieron positiva la experiencia, especialmente por la carencia de este tipo de dinámicas participativas⁸⁸. De hecho, por ser una primera experiencia de este tipo, actores de la sociedad civil, como la representación indígena, de oenegés y de universidades en el Codedev, vieron en esta herramienta una posibilidad para gestar procesos más coherentes en materia de desarrollo con enfoque territorial, especialmente a partir del seguimiento y enriquecimiento posterior.

En ese mismo sentido, fue valioso el esfuerzo de socialización implementado por Segeplan, en especial hacia los Comude⁸⁹. Paralelamente y situada en la coyuntura del cambio de Gobiernos municipales, se gestó un ejercicio de información y explicación sobre el funcionamiento del Siscode a los nuevos alcaldes y corporaciones municipales. Dicha actividad encontró su explicación también en la necesidad y normativa de lograr que las propuestas de inversión se

88 La Estrategia de reducción de la pobreza 2004-2005, formulada al final del Gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004), implicó la realización de una consulta en 134 municipios. Constituyó una acción gubernamental que no llegó a ser una experiencia de participación ciudadana (Véase Romero, 2010 49-51).

89 Desde Segeplan se aduce que llegar al nivel de los Cocode resulta imposible por falta de recursos, de tal manera que esta sería una tarea pendiente de cara a la lógica sistémica que implica el Siscode, en el cual el nivel municipal y el comunitario resultan fundamentales.

ajustaran y justificaran en los planes de desarrollo territorial, de tal manera que la mayor parte de proyectos fueron respondiendo, en lo formal, a tal requerimiento. En este ejercicio de socialización y capacitación fue relevante la cooperación financiera y logística puntual y con lógica de proyecto, de instancias estatales y no estatales como la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), el Instituto Nacional de Fomento Municipal (Infom), la Asamblea Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala (ANAM), el Programa Municipios para el Desarrollo Local (Promudel), Plan Internacional, ADP y Mercy Corps.

Complementariamente, además del Codedeav, diez Comude habían acordado la integración de comisiones de seguimiento en el 2012, en la mayoría de casos aquellas que operaban como comisiones de auditoría social, integradas por actores no estatales. Esto abría paso al monitoreo de las inversiones procedentes de fondos del Siscode y, por consiguiente, de aquellos proyectos a ser gestionados dentro del mismo; asimismo podía convertirse en un mecanismo para la coordinación y articulación sinérgica entre actores estatales en torno a los planes formulados, todo ello con el propósito de lograr su implementación estratégica, integral y coherente con los territorios.

No obstante, los planes de desarrollo pronto enfrentaron dificultades. Una de estas fue el proceso electoral de 2011, contexto dominante al término del proceso de planificación, que en buena medida configuró las posibilidades reales de tales herramientas. En concreto, los Gobiernos municipales y buena parte de las instituciones públicas, orientaron su esfuerzo principal a la gestión estrechamente vinculada a la campaña electoral. Subsiguientemente, el proceso electoral pronto generó el cambio de autoridades municipales electas y, con ello, la sustitución de la mayor parte de los integrantes de los Comude, equipos municipales y representantes de instituciones públicas en el ámbito municipal y departamental⁹⁰.

90 Como ha sido una constante en la historia reciente del país, con el cambio de Gobierno se registran fuertes limitaciones para la continuidad de los procesos de política pública y, en específico, también de la planificación del “desarrollo”. La excepción fue la continuidad del equipo de la delegación departamental de Segeplan (un delegado, un subdelegado y un asistente técnico), que al haber sido gestor del proceso de los planes de desarrollo territorial, adquirieron la experiencia, conocimiento y capacidad para darle trascendencia a través de su participación en la UTD y en las reuniones del Codedeav. Sin embargo, esto no sucedió así con los equipos municipales, los cuales fueron sustituidos por completo en la mayoría de municipios, lo que requirió un proceso de formación y capacitación implementado por Segeplan, como mecanismo para tratar que la formulación y ejecución de planes de desarrollo territoriales adquirieran continuidad.

De los diecisiete alcaldes electos en el 2011, solo tres fueron reelectos: Cobán, electo en el 2008 con FRG y en 2011 con el PP; Cahabón, elegido en 2008 a través del FRG y 2011 de la UNE; y Lanquín, en ambos periodos a través de la UNE (Tribunal Supremo Electoral 2009 y 2012). Es decir, trece municipios registraron cambio de alcalde y partido en el Gobierno municipal como resultado de las elecciones de 2011. Así, el relevo de los funcionarios públicos constituyó un problema para gestar el desarrollo territorial, ya que este requería el conocimiento de los planes y una concepción del desarrollo territorial convertida en conducción de la institucionalidad pública y de los espacios de acción pública en esa dirección, así como la continuidad de políticas, equipos y representación de actores.

Lo determinante para la continuidad coherente en materia de planes de desarrollo formulados estuvo en el cambio de políticas que los nuevos Gobiernos municipales decidieron implementar. Tales políticas, en general, se concretaron a la gestión de proyectos para el cumplimiento de promesas de campaña, antes que orientadas a búsquedas estratégicas en materia de desarrollo. De hecho, en general se sabe que los Gobiernos municipales no tuvieron mayor interés en asumir los planes y gestionarlos integralmente. Lo mismo sucedió con el predominio de las prioridades venidas del Gobierno central y la gestión gubernamental en el ámbito departamental. En este marco, la concertación entre actores estatales y no estatales, representaba una amenaza para la gestión de las agendas políticas, generalmente de corte partidario y clientelar.

La representación de sociedad civil en los Comude y en el Codedeav, ha carecido también de esa perspectiva y de la capacidad de incidencia en esa dirección, siendo determinante el peso de la institucionalidad pública y su lógica de gestión. Esto a pesar de esfuerzos como la realización de iniciativas en materia de formación⁹¹ o de las voces que suelen expresarse en foros y ejercicios de protesta y movilización social, las cuales contienen planteamientos alternativos que trascienden lo infraestructural o que parten de una concepción de desarrollo procedente de sujetos como el pueblo maya y el movimiento campesino, que aun cuando no

91 Uno de tales esfuerzos de formación fue el realizado por el Programa Fiscar y el Campus La Verapaz de la Universidad Rafael Landívar, quienes implementaron diplomados en gestión del desarrollo y gestión pública territorial en el año 2012. Un aspecto esencial para el desarrollo territorial es la formación y capacitación de los actores, especialmente tratándose de dinámicas que incorporan a actores estatales y no estatales llamados a ser parte de este ejercicio. Uno de los problemas para lograrlo es la discontinuidad de los equipos gubernamentales debido a la falta de carrera pública instituida.

tiene la sistematicidad que podría requerirse desde la lógica de la institucionalidad pública, registran planteamientos que pueden convertirse en orientaciones alternativas de desarrollo, como la propuesta del Buen Vivir y Madre Tierra. De hecho, propuestas de este tipo, convertidas en proyecto para su gestión en el Codedeav, tuvieron limitaciones procedentes del Estado, como las referidas por un informante

Los pueblos indígenas presentamos un proyecto relativo al desarrollo humano, trascendiendo la perspectiva infraestructural; sin embargo, en la UTD nos rechazaron el proyecto. Ya no ingresamos el proyecto formulado y tuvimos que presentar un proyecto de infraestructura que aportara a la tecnificación ocupacional, proyecto que fue aprobado por el CODEDE. Incluso esta propuesta fue difícil que se aprobara por la oposición de alcaldes –quienes intentaron romper quórum para que no se aprobara dicho proyecto– e instituciones del Estado (E-C01-APM-18.05.12).

En esa misma dirección, dentro del Codedeav y en torno a los proyectos que se aprueban en este espacio o que se implementan en el territorio, se ha planteado la necesidad de garantizar su pertinencia cultural, en específico, buscando que todo proyecto proveniente de empresas, Estado y oenegés, sea conocido y avalado por las comunidades. En este mismo sentido, otro informante plantea

Para los cristianos su Dios está en el cielo. Para los mayas está en los lugares sagrados, esa es su casa, en toda la madre naturaleza ahí está el creador y formador, en los siguanes, ríos, riachuelos, ahí está presente. Entonces meter mano en toda esta estructura, cuando no se respeta, entonces se rompe toda la estructura mental, se rompe la cosmovisión. Esto quedó plasmado en el Reglamento Interno del CODEDE, que todos los proyectos se realicen con perspectiva cultural, que se haga una ceremonia, pidámosle permiso al qawal tzulta q'a; por esa falta es que han fracasado muchos proyectos. Eso es parte de la incidencia que estamos haciendo (E-C01-APM-18.05.12).

De tal manera que tanto en la formulación de los planes como en su implementación, quedó frustrada la posibilidad para el tratamiento de las dinámicas, procesos y planteamientos de los sujetos del territorio. Estos planteamientos siguen al margen del proceso de acción pública que se gestó en el Siscode.

Los planes de desarrollo así formulados, tuvieron la posibilidad de abrir procesos novedosos de gestión del desarrollo con perspectiva territorial. No obstante que las potencialidades territoriales fueron incluidas en el diagnóstico y en la visión de futuro de los planes de desarrollo, estas no devinieron en acuerdos para una reorientación en su aprovechamiento, que garantizara provisión y cobertura, satisfacción de necesidades vitales, pertinencia social, étnica y ambiental, y consulta a los pueblos y comunidades como una acción que, en el contexto, debiera ser parte de un procedimiento democrático ineludible.

Este sería el caso de la producción, distribución y servicio de energía eléctrica, que en su orientación pública debiera avanzar en cobertura y precios racionales, acordes a las necesidades y condiciones de pobreza en que vive la población, especialmente rural. El que no se gestaran acuerdos entre el conjunto de actores estatales y no estatales en el marco de los planes de desarrollo territorial, especialmente de aquellos actores que no se sienten representados o no participan en espacios de acción pública como el Codedeav (como decisión racional ante una exclusión previa en el diseño de las políticas públicas), ha impedido que sus estrategias transcurran por estos canales de acción y gestión pública. Ejemplo de lo anterior son: a) la férrea oposición en comunidades en la rivera del río Dolores (Cobán), al proyecto hidroeléctrico Santa Rita, expuesta en el capítulo anterior, y b) la estrategia del Comité Campesino del Altiplano (Codeca), consistente en la prestación del servicio de energía eléctrica de forma directa a las familias consumidoras, especialmente en el área rural. En este último caso, son evidentes las implicaciones de la estrategia de Codeca en: (i) la suplantación de la empresa Energía Eléctrica de Guatemala (Energuate, filial de la corporación británica Actis) y del Estado como ente rector, y (ii) el aumento de la movilización de protesta a nivel nacional, debido a que tal estrategia se implementa en el occidente, sur y norte del país, principalmente⁹².

Es decir, los planes carecen de formulaciones o reformulaciones en las políticas y acciones gubernamentales en materia de desarrollo territorial. En ese sentido,

92 En el ámbito nacional, el 12 de marzo de 2014 se realizó una de las movilizaciones más numerosas registradas en los últimos años, organizada también por Codeca. Esta movilización incluyó como parte de las demandas, la nacionalización de la energía eléctrica, y fue realizada posterior a la captura de varios de los líderes de Codeca, organización que mantuvo constantes acciones de protesta en la ciudad capital como en los departamentos. Una de estas se registró en la cabecera departamental de Alta Verapaz, el 9 de julio de 2014 (Prensa Libre, 14/7/14).

quedaron fuera aquellas miradas más complejas con relación a los problemas y necesidades, así como intereses y propuestas surgidas de la dinámica territorial y de sujetos territoriales, como las comunidades y pueblos, y de actores como organizaciones mayas y campesinas que plantean propuestas divergentes a las que finalmente quedaron contenidas en estas herramientas. Así, los planes no han tenido el impacto en los procesos de gestión del desarrollo, especialmente porque su base conceptual y sistémica ha carecido en buena medida del seguimiento e implementación práctica por actores estatales y no estatales en los espacios de acción pública correspondientes, pero además porque carecieron de perspectiva estratégica frente a las dinámicas de acumulación imperantes en el territorio, de los recursos financieros y de condiciones institucionales para su conducción e implementación, como se seguirá exponiendo.

Más allá del valioso ejercicio metodológico de formulación de los planes territoriales y de las acciones de información, formación, capacitación y seguimiento que implementó Segeplan⁹³, varios Comude, el Codedeav y algunos actores no estatales, quedaron excluidas problemáticas, actores y propuestas de primer orden en el departamento y, por consiguiente, también soluciones viables y pertinentes al territorio. Finalmente los planes se convirtieron, en buena medida, en simples referentes para la gestión de proyectos hacia arriba del Siscode. Con esto fue impedido que dichos planes se constituyeran en herramientas de acción pública coherentes con y desde el territorio, al punto que la política partidaria, clientelar, cortoplacista y proyectista, se fue imponiendo incluso sobre la parte técnica del proceso.

2. Políticas públicas y acción pública en el Codedeav

Uno de los factores determinantes que limitan las posibilidades del Siscode como espacio y dinámica de acción pública, son las políticas provenientes del Gobierno central. Así ha sucedido con los dos Gobiernos transcurridos entre 2008 y 2014.

Las agendas de cada gestión gubernamental que transcurren o se implementan en el Siscode, han permeado al Codedeav y a los Comude del departamento. Estas se han constituido en prioridades desde cada gestión departamental, como marco

⁹³ Segeplan, en específico, desarrolló acciones de información y capacitación hacia los directores de planificación municipal y de la UTD, para que los programas operativos anuales y los planes de inversión surgieran y tuvieran concordancia con los planes de desarrollo territorial.

para la gestión del proceso y la priorización de proyectos a ser aprobados en el Codedeav, convirtiéndose en agenda dominante del mismo.

Así, en el periodo 2010-2012, correspondiente al Gobierno de Álvaro Colom, hubo un énfasis devenido de los Lineamientos Generales de Política 2010-2012 y de los cuatro programas estratégicos: solidaridad, gobernabilidad, productividad y regionalidad referido a la política exterior.

De manera particular, el Programa de Solidaridad tuvo mayor impacto. En primer lugar, a través del Programa de Cohesión Social, orientado a facilitar compensadores sociales a sectores y municipios que presentaban mayores índices de pobreza. Este programa fue planteado como una prioridad por la institucionalidad gubernamental al interior del Codedeav. En segundo lugar, el impulso del Sistema de Planificación Territorial, con el cual se pretendía avanzar en la descentralización y la articulación de la gestión pública en el territorio (Colom, 2011).

En este marco se impulsa el Sistema Nacional de Planificación, que empieza a operar especialmente en 2010 y concluye en el 2011. Esta orientación se constituyó en un esfuerzo orientado al desarrollo, que –como se analiza más arriba– permitió avanzar en la acción pública, como búsqueda de confluencia en perspectiva del desarrollo territorial, tanto en el ámbito municipal como departamental, al punto de concretar los planes de desarrollo territorial. Como fue planteado por el Gobierno de turno, se buscó la revisión de los proyectos en orientación a que tuvieran coherencia con las demandas sociales a partir de criterios como el estado de situación del municipio y la pertinencia técnica y política (Colom, 2011 y 2012).

El Programa de Solidaridad y el Sistema Nacional de Planificación fueron parte de la política que tuvo implicaciones operativas en el Codedeav y especialmente en los Comude, por su vínculo directo con la implementación operativa. Sin embargo, el Programa de Productividad fue el determinante en materia de política pública en el departamento, el cual transcurrió sin ser tratado como parte de los asuntos del Siscode. Explícitamente dicho programa se orientó a reactivar la economía para la generación de empleo, lo que se tradujo de forma práctica en la gestión del modelo de acumulación de capital en marcha.

El rechazo al proyecto hidroeléctrico Entre Ríos

Organizaciones sociales y Cocodes tuvieron conocimiento del proyecto hidroeléctrico Entre Ríos, de la empresa Corriente del Río S.A. a ejecutarse en la Finca Guajbal del municipio de Lanquín. La falta de consulta y la argumentación legal cimentada en el Convenio 169, generó que las comunidades iniciaran la solicitud al alcalde municipal para la realización de una consulta comunitaria. El hecho ocurrió el 25 de septiembre de 2009, con la movilización de vecinos de 15 comunidades y del casco urbano, quienes se concentraron en la cabecera municipal en apoyo a dicha gestión. Tal movilización incluyó la protesta por no haber sido tomados en cuenta al momento de otorgar los permisos municipales para la extracción de piedra y arena del río Lanquín. Asimismo solicitaron información hacia la población y la realización de una consulta para establecer la decisión de los vecinos con relación a dicho proyecto (Noticias La Esfinge, 5 de octubre de 2009).

La presión social hizo que el Gobierno municipal encabezado por el alcalde Francisco Pop Popu, avalara dicha consulta. La misma se realizó finalmente el 28 de septiembre de 2010, con la participación de 61 comunidades. Un total de 14 mil 514 vecinos votaron en dicho evento, de los cuales el 99.84 % votaron en contra del proyecto hidroeléctrico y el 0.16 % a favor. El resultado de la consulta fue entregado a autoridades del MARN y el MEM el 30 de septiembre, sin ningún efecto en la decisión sobre la autorización de dicho proyecto.

La falta de resultados desde el Gobierno central y municipal, generó que las movilizaciones continuaran. Así, el 13 de septiembre de 2010, se registró el bloqueo del cruce carretero Pajal, que interconecta a Lanquín, Santa María Cahabón, San Pedro Carchá, Fray Bartolomé de las Casas y Chahal, como medida para cuestionar la concesión por 50 años del río Lanquín y la privatización de Semuc Champey, así como para manifestar la oposición ciudadana a la construcción de la hidroeléctrica Entre Ríos. En esta movilización se cuestionó, además, la falta de beneficio para los municipios Lanquín y Cahabón (Noticias La Esfinge, 30 de septiembre de 2010).

Posteriormente se interpuso una acción legal en contra de la autorización del proyecto hidroeléctrico, aduciendo falta de consulta previa a las comunidades, amparo que fue denegado y que posteriormente fue elevado a la Corte de Constitucionalidad, la cual amparó a las comunidades por dicho reclamo, pero decidió no anular la aprobación del proyecto para “no afectar las políticas de desarrollo del país” (Oacnud, 2013: 14).

De hecho, las intenciones explícitas y la voluntad expresa en materia de planificación y orientaciones para el desarrollo territorial del Gobierno central, fueron contradichas con las políticas de continuidad del modelo de acumulación de capital en marcha. Esto vino a ser confirmado con medidas extremas como el estado de excepción instituido en 2010. Además de convertirse en tema de agenda del Codedeav, el estado de excepción relegó momentáneamente otros asuntos; se convirtió en un recurso de política pública para recuperar el control territorial por el avance del crimen organizado vinculado al narcotráfico; asimismo para frenar el aumento de formas de resistencia a los proyectos extractivos que se preveía aumentarían a través de la realización de consultas contra la minería e hidroeléctricas, como continuidad de una primera y única experiencia en el municipio de Lanquín (véase recuadro subsiguiente). El estado de excepción detuvo la movilización social en esta dirección (E-C36-MP-09.10.12).

En el período 2012-2016, correspondiente a la gestión de Otto Pérez Molina, la política gubernamental establece como prioridades el Pacto Hambre Cero, el Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz y el Pacto Fiscal y de Competitividad, las cuales pasaron a guiar la intervención de las instituciones gubernamentales. En materia técnica, los planes emanados de esta política fueron formulados a partir del lineamiento de gestión por resultados. En este marco resultó relevante la activación del Conadur, el cual fue orientado, entre otros énfasis gubernamentales, a la formulación del “Plan nacional de desarrollo K’atun nuestra Guatemala 2032”, cuya formulación implicó la realización de diálogos de consulta. En el caso de Alta Verapaz esto se tradujo en una consulta hacia el Codedeav, cuyos resultados fueron procesados por una comisión nacional designada para la formulación del plan, el cual finalmente fue sometido a su validación en el Conadur.

En la implementación del plan nacional se planteó un proceso de territorialización en los niveles inferiores del Siscode y del Estado en su conjunto, gestando la coordinación interinstitucional y la armonización en los niveles intermedios: departamental y regional. Esto fue confirmado en los Lineamientos Generales de Política 2015-2017 del Gobierno nacional (Segeplan, 2014:11), donde se determina que las instituciones públicas deberán articular sus políticas y procesos de planificación y programación presupuestaria con los lineamientos establecidos en el “Plan nacional de desarrollo K’atun nuestra Guatemala 2032” y con las prioridades constituidas por los pactos antes referidos. Es decir, se concretó un ejercicio de arriba hacia abajo, y en buena medida desvinculado de la búsqueda del desarrollo territorial como perspectiva endógena y del territorio como uno de los puntos de partida fundamentales para su gestión.

La orientación en materia de planificación y de políticas anteriores, tuvieron como contexto la búsqueda de un pacto fiscal que ocurrió y de competitividad que fue eje económico de la gestión gubernamental y que se orientó a la atracción de inversiones, transformación productiva, consolidación del comercio exterior y apertura de mercados (Pérez, 2014). Otros temas, como el desarrollo rural integral, se vieron reducidos a una política raquíta y secundaria, y un plan específico con presupuesto marginal en los énfasis de la política gubernamental.

En Alta Verapaz lo anterior se tradujo en una acción gubernamental consistente —como se verá— en la promoción y apoyo a las inversiones energéticas, en minería, en palma africana y caña de azúcar, para citar las principales relacionadas con las dinámicas territoriales. Estas inversiones fueron planteadas como “acciones de desarrollo” contribuyentes al bienestar social y fueron promovidas en la formulación de planes de Gobierno municipal —que son privativos del concejo municipal y, en especial, del alcalde municipal, en buena medida ligadas a las estrategias clientelistas— y la conformación de comisiones de fomento económico, turismo, ambiente y recursos, ambos paralelos a los planes de desarrollo municipal y a las funciones en materia de políticas y planes de desarrollo correspondientes al Siscode.

Las políticas anteriores, como decisiones que se convirtieron en contenido del ejercicio de poder gubernamental, fueron acompañadas de dispositivos de seguridad para proteger las inversiones productivas. De hecho, otro de los énfasis en la gestión del Gobierno de Otto Pérez Molina, fue la incorporación del tema de seguridad en la agenda del Siscode. En este caso, el “Pacto por la seguridad, la justicia y la paz”, se orientó a garantizar la gobernabilidad, seguridad y protección frente a la criminalidad, la violencia y la impunidad (Pérez, 2014: 13), en cuyo caso se orientó a garantizar la inversión privada ante la resistencia social contra proyectos extractivos. Complementariamente se impulsaron los programas sociales, que en comparación con el Gobierno nacional anterior, fueron disminuidos en su cobertura y amplitud, y continuaron siendo asistencialistas y clientelares.

En el marco del Codedeav y de los Comude transcurrieron, entonces, políticas subyacentes en la implementación práctica del Siscode, las cuales tuvieron la característica de haber trascendido ambos Gobiernos (2008-2012 y 2012-2015). Estas políticas son aquellas referidas a las actividades de acumulación de capital como la minería, hidroeléctricas y expansión de la producción de caña de azúcar y palma aceitera en el territorio. En el proceso de planificación territorial fueron

incorporadas, a lo sumo, de manera descriptiva, inventariadas en los diagnósticos y definidas como actividades de desarrollo.

El tratamiento a tales dinámicas implicó que en los planes de desarrollo municipal, regional y departamental, el esquema o modelo de “desarrollo” que conllevan las principales actividades productivas y extractivas objeto de la protesta y resistencia social en el departamento, no fueron problematizadas. Tampoco fueron problematizadas las actividades de pequeños productores de granos básicos, cardamomo y café, en su carácter de agricultura familiar y su importancia como parte de la economía campesina. Menos fueron problematizados los efectos de la agricultura extensiva y extractiva en la seguridad alimentaria y nutricional, y aún menos, en la soberanía alimentaria que es una de los planteamientos de algunas organizaciones campesinas, rurales y de desarrollo en el departamento.

Posterior a la formulación de los planes de desarrollo, ha sido casi inexistente el abordaje coherente de las dinámicas económicas, sociales y ambientales relacionadas con el proceso de acumulación de capital imperante. Cuando aparecen en agenda es porque las mismas empresas extractivas gestionan su inclusión para buscar el apoyo político de este organismo y de los alcaldes municipales. Por ejemplo, en marzo de 2011, en reunión del Codeveav realizada en Panzós, la empresa Grasas y Aceites S.A. (fusión de Inversiones de Desarrollo S.A. –Indesa– y Palmas de Desarrollo, S.A. –Padesa), procedió a informar sobre proyectos que realiza en las comunidades de influencia de sus actividades de producción de palma. Esta acción generó reacciones en el Codeveav, tales como: a) información del alcalde de Panzós sobre la realización de bordas y dragados que dicha empresa realiza en el municipio; b) queja del gobernador y del alcalde de Lanquín, quienes plantearon el desconocimiento sobre el quehacer de las empresas en el departamento y municipio, la carencia de información sobre el tipo de productos y la orientación de tal producción; c) información sobre quejas existentes en comunidades de Chahal, relacionadas con el sacamiento de fuentes de agua que –aducen pobladores–, se debe al cultivo de palma; d) petición de información sobre la situación laboral de los trabajadores, proveniente de la representante de la DEMI. El tratamiento concluyó sin más en esa reunión y en general no fueron objeto de problematización en coherencia con la idea del desarrollo territorial.

Las políticas subyacentes en el Codeveav también se expresan en la falta de participación de representaciones institucionales como la del MEM. Asimismo en

una participación de este tipo de representaciones gubernamentales que no ponen a discusión sus políticas en la región. En general, las políticas, como la minera, energética y agroindustrial, que transcurren de forma paralela y subyacente al Siscode, han sido implementadas verticalmente y sin ser parte de un abordaje en materia de desarrollo territorial en los niveles correspondientes, a no ser para avalar la actividad productiva y, a lo sumo, los proyectos que las empresas realizan en su zona de influencia inmediata.

Durante el Gobierno de Otto Pérez Molina, la orientación en materia de planificación y desarrollo territorial fueron reformuladas: se impusieron los programas y la agenda gubernamental del Partido Patriota. Esto vino a concretar la discontinuidad que suele darse con cada cambio de administración estatal. Esto ha sido así, además, porque la llamada sociedad civil tampoco ha tenido la fuerza para hacer que los planes y orientaciones que de ahí emanan adquieran la continuidad que requieren, lo cual deviene de la carencia de una plataforma de desarrollo y una fuerza política que le permita encontrar mejores condiciones para tal efecto.

Así, las políticas y la acción gubernamental se han constituido en marcos restrictivos para la búsqueda del desarrollo territorial. El desarrollo territorial como búsqueda coherente ha tenido, inclusive, falta de seguimiento gubernamental, a no ser por su mención en las aplicaciones de las políticas alusivas a las delimitaciones político administrativas del municipio y del departamento. Pero además, en la política de gestionar las dinámicas de acumulación de capital en el departamento, el énfasis ha sido lo sectorial y la desvinculación de acciones, como se concretó en la Mesa de Gestión de Riesgos en Salud de Alta Verapaz y la Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En ambos casos, estas comisiones fueron integradas por instituciones gubernamentales y no gubernamentales que atienden la temática, se dirigieron a la ejecución de las orientaciones gubernamentales devenidas desde el ámbito nacional, sin ninguna relación con otras políticas, programas e iniciativas de coordinación intergubernamental y con actores no estatales. El caso extremo de estos retraimientos son los estudios de impacto ambiental, en los cuales se sacrificó la rigurosidad integral y técnica, especialmente en materia ambiental y social, con el objetivo que las obras públicas y proyectos extractivos se implementen sin mayores obstáculos. Así fue denunciado por la Comisión Ciudadana por la Transparencia de Alta Verapaz, la cual cuestionó proyectos de tendido de redes eléctricas y construcción de carreteras, como

la FTN, en áreas ambientalmente sensibles, o las resistencias hacia actividades productivas como la palma de aceite.

En conjunto, estas determinaciones desde la política gubernamental centralizada, imprimieron en el Codedeav un énfasis proyectista y cortoplacista, dando lugar a que finalmente se impusieran programas sociales y políticas de Estado gestoras del modelo de acumulación de capital. Esto implicó, entonces, falta de abordaje coherente de los problemas y condiciones que determinan el desarrollo territorial y los esfuerzos que podrían generarse desde este espacio. Es decir, el Codedeav ha sido un espacio donde se aplicó la correlación de fuerzas realmente existente, lo cual se plasmó en los presupuestos, proyectos y en las orientaciones prácticas devenidas de políticas centralistas en cada periodo de gestión gubernamental.

De tal manera que, los planes de desarrollo, que hicieron avanzar cierta perspectiva territorial en el Gobierno de Álvaro Colom, fueron concebidos sin inmiscuirse en las dinámicas de acumulación de capital. Durante el Gobierno de Otto Pérez Molina fueron, además, cercenados en su posibilidad de implementación, con lo cual también dejó de avanzar la posibilidad para el fortalecimiento del proceso de acción pública que podía encontrar justificación en esa visión. Finalmente, lo que subsiste es un cuestionamiento social a esta determinación, porque se promueve un modelo de acumulación de capital por demás excluyente, mientras las demandas y necesidades sociales son marginadas, como lo expresa uno de los entrevistados

No estamos en contra del desarrollo del país, pero el desarrollo que nos viene es a costillas de empobrecer el país, de la extracción de los recursos naturales, que se están llevando la riqueza del país. Es tan pobre lo que están dejando estas empresas. Aquí en Alta Verapaz se están llevando gran cantidad de petróleo, no sabemos qué cantidad se están llevando. Y los beneficios no se ven. Un porcentaje mínimo que están quedando, pero es muy poco. En vez de ayudarnos, nos están afectando. Están sacando del territorio a las comunidades, de su terreno, que con gran esfuerzo han logrado comprar. Pero si llegan las empresas y les dicen “les voy a pagar su terreno”, a la larga tenemos a una población más pobre. Y el Estado protege a las empresas, no a las personas ni a las comunidades (E-C29-JHB-07.10.12).

3. Presupuesto como límite de la acción pública

Contradictoriamente, los fondos que maneja el Codedeav generan una gestión orientada a la obra gris, lo que hace disminuir las posibilidades que tendría este espacio de acción pública.

En general, el Codedeav gestiona lo marginal del desarrollo en el departamento, de tal manera que como espacio resulta también marginal. Por un lado porque no se orienta hacia la formulación y ejecución de políticas públicas centrales, como aquellas referidas a las principales dinámicas que afectan o benefician al departamento, como la producción de monocultivos extensivos y extractivos, o como el apoyo a la agricultura familiar y economía campesina. Por otro lado, porque su ámbito de implicación se reduce a los fondos que por ley le son asignados.

Para el 2011, el Codedeav manejó Q99 millones 938 mil, los cuales fueron divididos en 168 proyectos. Estos fondos corresponden a Q89 millones 938 mil en aportes ordinarios cargados al Fondo de Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo –FACDD– y Q10 millones provenientes de aportes extraordinarios. El presupuesto de tal año representó Q13 millones 670 mil 850 menos con relación a la propuesta enviada por el Codedeav al Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin). De esa cantidad, no obstante, el 40 % fue asignado a proyectos de arrastre, es decir, provenientes del año anterior que no habían sido concluidos o que carecieron del flujo presupuestario oportuno⁹⁴.

Como ya se dijo, estos fondos son orientados fundamentalmente a obra gris, lo que impide concretar un enfoque integral del desarrollo. Con excepción del 5 % correspondientes a proyectos multimunicipales, que son aquellos a los cuales la representación de sociedad civil en el Codedeav puede acceder, el resto del presupuesto es gestionado por los Gobiernos municipales, utilizando propuestas provenientes de los Comude. Tales recursos asignados en el 2011, fueron orientados a proyectos de obra gris o infraestructura ubicados en los rubros de transporte (39 %), agua y saneamiento (27 %), educación (23 %), salud (9 %) y medio ambiente (2 %). En tanto, el monto efectivo gestionado por la sociedad civil fue de Q3 millones 90 mil 540, correspondientes a cuatro proyectos. Ejemplo de los proyectos gestionados por este bloque han sido: un mercado de ganado ubicado en el municipio de Tactic y un edificio para una iniciativa de capacitación de mujeres.

94 Para el 2011 se calcula que el presupuesto fue complementado con Q35 millones 933 mil 931 provenientes del aporte municipal y Q8 millones 475 mil 213 como aporte de la comunidad.

Cuadro 7
Inversión Consejos de Desarrollo Urbano y Rural
Departamento de Alta Verapaz
2012-2014

Municipio	Asignado 2012	Asignado 2013	Asignado 2014	Ejecutado 2014
Cobán	23 003 711	22 464 075	18 009 449	4 866 493.74
Fray Bartolomé de las Casas	6 560 677	7 540 915	7 540 915	3 990 412.31
San Pedro Carchá	7 895 820	10 573 632	10 573 632	3 101 228.17
Cahabón	5 998 774	7 308 393	7 308 393	3 398 197.21
Chahal	4 875 861	5 655 776	5 655 776	2 717 034.79
Senahú	5 118 407	5 927 588	5 927 588	2 208 113.01
Lanquín	4 914 739	5 710 859	5 710 859	261 736.12
Chiséc	5 647 428	6 561 939	6 561 939	2 204 145.57
San Cristóbal Verapaz	3 917 842	4 544 942	4 544 942	1 202 034.80
Panzos	4 637 580	5 377 008	5 377 008	1 517 727.49
Santa Catalina la Tinta	3 797 006	4 001 996	4 001 996	2 127 516.35
Raxruhá	5 998 774	7 507 017	5 698 485	1 125 628.53
San Juan Chamelco	4 235 690	9 840 206	4 920 103	2 017 242.23
Santa Cruz Verapaz	3 586 981	4 180 469	4 180 469	2 133 830.17
Tucurú	4 656 841	5 985 623	5 322 302	1 657 170.81
Tactic	5 628 431	4 496 640	3 289 988	794 147.58
Tamahú	3 692 615	4 283 320	4 283 320	1 024 505.72
Total Alta Verapaz	104 470 411	121 960 398	108 907 164	36 347 164.60

Fuente: elaboración propia con datos del SNIP

En este marco de posibilidad presupuestaria, el Bloque de Sociedad Civil ha tratado de lograr modificaciones a las asignaciones. Así, por ejemplo, en el 2010 planteó que los techos presupuestarios para el 2011 fueran definidos y asignados a los municipios de la siguiente manera: en partes iguales el 20 %, por extrema pobreza 50 %, por población 10 %, por extensión territorial 5 % y por número de comunidades el 15 %. Esto generó una dinámica en la cual alcaldes de municipios que habían sido mayormente beneficiados con la manera en la que se había distribuido dicho fondo, como Cobán y Carchá, se aglutinaron para oponerse a dicha propuesta. Con ellos también se pronunció el diputado Haroldo Quej (del PP y posteriormente de UNE), con intereses partidarios y familiares en Carchá, y el representante institucional de Conred. No obstante, tanto el Bloque de Sociedad Civil, como las instituciones gubernamentales y doce alcaldes de los presentes (aquellos más pequeños, con menos población y con mayor pobreza), votaron a favor de dicha propuesta. Eso implicó que municipios como Cobán registraran una disminución de su techo de asignación en 2 millones 993 mil quetzales (28 %) con relación a la propuesta inicial proveniente de la UTD, mientras los demás registraron un aumento. Como se ve en el Cuadro 7, Cobán fue registrando una disminución en los años subsiguiente. En tanto Raxruhá, pasó de 4 millones 011 mil 223, a 6 millones 281 mil 513, es decir un aumento del 36 %, lo cual ocurrió en los años posteriores hasta 2013, mientras en el 2014 registro una rebaja en su asignación⁹⁵. Este hecho político, sin duda, fue el antecedente para que posteriormente avanzara la propuesta que se instituyó en el Reglamento del Codeeav.

En el primer trimestre de 2014, al departamento de Alta Verapaz le fueron asignados Q363.2 millones como recursos de inversión pública. Esto corresponde al 7.09 % de los recursos de inversión pública a nivel nacional. Si se resta el rubro de la inversión denominada Multiregional-nacional y Multidepartamental región VI, el presupuesto asignado a Alta Verapaz, comparado con el resto de departamentos del país, fue del 10.91 % (Segeplan, 2014b: 20)⁹⁶. Es decir,

95 Estas diferencias, no obstante, también se deben al aumento en más 4 millones 500 mil del total considerado en la primera propuesta presentada por la UTD, variaciones que se explican por las asignaciones que finalmente son contabilizadas, devenidas de las recaudaciones reales al final del período de gestión, que como se ve en el Cuadro 7, tienen variaciones inclusive a la baja.

96 Al considerar los recursos de inversión vigentes al 2014 a nivel nacional por función, se establece que a desarrollo urbano y rural fueron asignados Q. 41.4 millones, de los cuales habían sido ejecutado apenas en 0.9 % al mes de abril (Segeplan, 2014: 22).

como ámbito de acción pública, existen momentos y posibilidades de incidencia desde el Bloque de Sociedad Civil, pero siempre en el marco de posibilidad de lo establecido en la asignación presupuestaria nacional para el manejo del Codedeav en específico.

3.1. De las reducciones presupuestarias y reprogramación de obras

En el marco de lo anteriormente descrito, es evidente que la gestión que realizan actores no estatales en materia de proyectos en el Siscode, enfrenta posibilidades y limitaciones de distinto orden.

Tanto los Cocode como los Comude, suelen encontrar la posibilidad de proponer proyectos según sus necesidades y negociaciones en el proceso de priorización y formulación de propuestas. No obstante, desde las comunidades se enfrentan dificultades para la gestión de sus propuestas y demandas, como aquellas relacionadas con el proceso burocrático, el cual les resulta complejo debido a los criterios y requisitos técnicos y procedimentales, incluidas aquellas erogaciones que resultan difíciles de cubrir siendo las carencias financieras en las comunidades. Asimismo, enfrentan dificultades de carácter político devenidas del prejuicio en el Gobierno municipal cuando las iniciativas tienen una procedencia ajena al partido político al cual este pertenece. Y es que –como aceptan algunos funcionarios entrevistados–, los alcaldes generalmente son reticentes a proyectos cuyo impacto político no les beneficie y, más allá, generalmente son ellos quienes deciden sobre los proyectos a ser gestionados en el Siscode, aunque formalmente estén avalados por el Comude (E-C06-CAA-06.12.11 y E-C39-OA-08.12.12).

Los proyectos que representan la satisfacción de alguna necesidad comunitaria o municipal encuentran un conjunto de dificultades para su aprobación y ejecución. Por ejemplo, atrasos en el procesamiento de las propuestas en el ámbito municipal y departamental, así como en las firmas correspondientes para que el proceso burocrático transcurra con agilidad; atrasos en la recaudación fiscal y aprobación de presupuestos devenidas del ámbito nacional que ocasionan disminución y atraso en asignaciones presupuestarias; asimismo, deficiencias técnicas que afectan el manejo administrativo y operativo de los proyectos en ejecución, debido al cambio de funcionarios municipales y departamentales

cada cuatro años o menos⁹⁷ (E-C39-OA-28.08.12, E-C34-MTL-15.05.12, E-C-CAA-01.07.12 y 06.12.12).

En este sentido, los alcaldes municipales han sido los actores que presionan usualmente para la agilización de los procesos de gestión de presupuestos en el Siscode, especialmente en el ámbito departamental. Un ejemplo de esto ocurrió en el 2010, año en el cual el presupuesto fue disminuido debido a la falta de aprobación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, así como el atraso registrado en la asignación correspondiente; estos factores constituyeron causa principal en el arrastre de financiamiento de proyectos, el cual ascendió a 50 % de lo programado. Esto también presionó al arrastre de proyectos en los años subsiguientes, haciendo que la reprogramación se convirtiera en algo recurrente y cíclico, con lo cual las propuestas ciudadanas procedentes principalmente de las comunidades sufrieran postergación⁹⁸. Ello generó la protesta de los alcaldes a través de la Asociación de Alcaldes de Alta Verapaz, la cual propuso un punto resolutivo aprobado en el Codedeav, consistente en la solicitud al organismo ejecutivo para que se respetara la propuesta de inversión enviada; asimismo, al considerar que en ese momento se daría la discusión para la aprobación de Bonos del Tesoro (deuda pública) en el Congreso de la República, solicitaron que los recursos de ahí provenientes se utilizaran para financiar el 50 % de la cartera departamental de proyectos, la cual corría peligro de no ser cubierta.

Asimismo, desde el Bloque de Sociedad Civil hubo voces que se pronunciaron con críticas a la disminución y atraso en la asignación al Codedeav. Esto implicó un apoyo a la gestión de los alcaldes municipales. En ese marco, representaciones de sociedad civil (USAC, Cacif y oenegés), hicieron críticas a la reprogramación gestada, por la rapidez con la cual se aprobó y por incluir proyectos con poco

97 El cambio de gobernador departamental fue uno de estos factores, como sucedió durante cuatro ocasiones en el período 2008-2012. La sustitución frecuente representó atrasos para dar curso al proceso administrativo, debido al conocimiento que requería el nuevo gobernador nombrado, especialmente en materia de gestión de proyectos y presupuestos; asimismo, para lograr el acuerdo de este funcionario con las decisiones previamente tomadas por su antecesor o por el Codedeav.

98 En general, la ejecución de fondos del Codedeav ha sido baja. En 2010 se ejecutó el 40 %, en el 2011 el 31.88 %, 14.30 % en el 2012 y 28.50 % en el 2013, lo cual se debe al atraso, disminución y formas de traslado de los fondos, por atraso en los estudios y dictámenes de impacto ambiental, errores y atrasos en la firma de convenios y en la ejecución de obras en el ámbito municipal, entre otros factores (Sistema Nacional de Información Pública –SNIP–, en www.segeplan.gob.gt).

beneficio social. Aun cuando dicha reprogramación se justificó en la necesidad de nuevos techos presupuestarios devenida de la disminución de la asignación al Codedeav, el problema produjo cambios a los proyectos aprobados en el 2009 para ser ejecutados en el 2010, lo cual generó dudas sobre el tipo de influencias que determinaron estas variaciones. Estos hechos en el Codedeav hicieron que algunos actores no estatales cuestionaran los mismos calificándolos de suplantación de la participación ciudadana, en especial cuando se sustituyeron proyectos procedentes de la organización comunitaria. Así sucedió con un proyecto de estufas mejoradas en San Juan Chamelco, caso en el cual mujeres procedentes de dicho municipio denunciaron ante el Codedeav el intento de cambiar el listado de beneficiarias. También en Tamahú donde se denunció la suspensión y reorientación del financiamiento destinado durante el Gobierno municipal 2008-2012 para la construcción de un centro cultural, el cual se finalmente se orientó para mejoras del mercado local, cambio realizado en el inicio del periodo del Gobierno de Otto Pérez Molina, caso en el cual se constató la firma del coordinador del Cocode urbano, pero sin el procedimiento de desistimiento de la asamblea correspondiente.

Al final, el presupuesto del Codedeav para el 2010 fue reducido en 50 %, debido a que el Estado operó con el presupuesto de 2009. Tal afectación fue mayor en Alta Verapaz siendo la aplicación de criterios utilizados para la asignación en ese año, como la capacidad de ejecución demostrada en cada Codede en el ciclo inmediato anterior. Esto implicó la reducción del 50 % al departamento, cuando al resto se les redujo alrededor del 25 %⁹⁹. En este sentido, en febrero de 2010 el Codedeav conoció que la ejecución para el 2009 ascendía al 50 %¹⁰⁰, porcentaje que se mantuvo en los dos años siguientes. Así, para el 2010 el Codedeav recibió una asignación final de Q93 millones 503 mil 549, es decir, el 57.62 % de lo solicitado. Esto generó un ejercicio de reprogramación que implicó la orientación de la mitad del presupuesto para proyectos de arrastre de 2009 y la mitad para proyectos de 2010, cuya asignación se hizo según criterios de distribución y

99 Alta Verapaz ocupaba el último lugar en ejecución presupuestaria, en parte por los cambios constantes de gobernador y de director financiero. Eso debilitó al Codedeav, el cual ocupó el último lugar en firma de convenios. Sin embargo, en los últimos años del periodo gubernamental de Álvaro Colom fue mejorando, lo cual no obstante fue revertido —como sucedió en todo el país— por atrasos en la gestión y ejecución de proyectos.

100 En este caso se registran algunas inconsistencias, ya que el SNIP reporta 31.23 % menos de lo descrito.

considerando las prioridades planteadas en el departamento: agua y saneamiento, salud, educación, seguridad y red vial, especialmente rural. A pesar de esto, dicho año solo se ejecutó el 6.17 % (Sistema Nacional de Información Pública –SNIP, en www.segeplan.gob.gt). En estas condiciones, entonces, la acción pública para el desarrollo careció de una condición fundamental para su realización: el financiamiento necesario para que las decisiones que de ahí pudieran surgir, pudieran concretarse en proyectos con impactos en el bienestar humano.

En el 2011, esta discusión implicó la disputa política entre el partido de Gobierno y partidos de oposición, y sus expresiones en el Codedeav a través de los alcaldes, algunos diputados que solían mantener presencia, como el caso de Haroldo Qej Chen, en ese momento diputado del PP. Esto sucedió en el contexto electoral que hizo del Codedeav un espacio de disputa partidario electoral. Es aquí donde se explican cuestionamientos a los programas gubernamentales, como el de Cohesión Social, y planteamientos para que fondos destinados al mismo se reorientaran a los proyectos programados por el Codedeav. Más allá de expresar una perspectiva limitada y limitativa con relación a la gestión del desarrollo territorial, relacionada con necesidades contingentes como seguridad alimentaria y nutricional –uno de los objetivos de tal programa–, las críticas encontraron justificación en la escasez y disminución de fondos para atender necesidades apremiantes.

Como se observa en este ámbito, el condicionamiento presupuestario devenido de la centralidad del Estado y las debilidades en la gestión en el ámbito municipal y departamental del Siscode, constriñó la acción pública en el sentido que condiciona o invalida los acuerdos logrados, y en el momento de reprogramaciones, deja en manos de los alcaldes municipales, en buena medida, la decisión sobre qué proyectos mantener o qué proyectos posponer. Complementariamente, los escasos recursos y su determinación para que se financien proyectos principal y fundamentalmente de infraestructura, limitaron la posibilidad de implementar una perspectiva de desarrollo territorial. La única opción limitada que permitía hacer trascender al Codedeav en esta dirección fue el Fonpetrol, lo que sirvió para salirse del esquema de los proyectos de infraestructura, lo cual tuvo que ser fruto del acuerdo impulsado principalmente por la representación de actores sociales¹⁰¹.

101 Esta posibilidad está dada en la ley (Congreso de la República, 2008: Art 6), que permite la inversión de estos fondos en infraestructura, pero también en otros rubros amplios, como energías renovables,

4. El gobernador y el alcalde: determinantes de la acción pública

El gobernador constituye la representación y autoridad que emana del presidente de la República, quien lo nombra. Esto le otorga un lugar preponderante como autoridad gubernamental en el departamento, con implicaciones en la institucionalidad pública y en espacios como el Codeav, del cual por ley es coordinador. Más allá de sus competencias legales y administrativas, es evidente que su función política le permite gestar intereses, tanto en el ámbito formal como informal en el ejercicio del cargo. De tal manera que el gobernador puede orientar su gestión a la promoción de las actividades económicas principales e, inclusive, a la protección de tales intereses a través del uso de las fuerzas de seguridad civiles del Estado.

Contrario a lo que el Siscode como espacio de acción pública teóricamente persigue, el gobernador gesta la parte esencial de la agenda del Codeav y, por consiguiente, la orientación del mismo. Esto lo hace a través del ejercicio de la coordinación del Codeav y de los mandatos hacia la UTD, específicamente a través del coordinador de Segeplan, quien tiene a su cargo hacer avanzar el proceso de decisión técnica con relación a proyectos. Es decir, el gobernador ejerce control de ambos procesos que determinan el marco de posibilidad política para la aprobación de proyectos provenientes de los Comude, siendo que en la UTD se jerarquizan y priorizan las solicitudes, punto de partida para que puedan trasladarse y sean aprobados por el Codeav. El gobernador es quien en buena medida tiene la posibilidad de abrirle posibilidades a la participación ciudadana y la gestión de propuestas que provienen del Bloque de Sociedad Civil.

En este marco, durante el periodo gubernamental de Álvaro Colom, el Gobierno central fue incapaz de mantener estabilidad en la gobernación departamental. A lo largo de los cuatro años hubo cuatro gobernadores¹⁰², cuya sustitución se debió a diversos factores como deficiencias en la gestión, presión de alcaldes

turismo sostenible, desarrollo rural e inversión social, lo cual abre la posibilidad para una interpretación y concreción no infraestructural en cada Codev.

102 Quienes cumplieron dicha función durante ese período presidencial fueron: José Adrián López Monterroso (22 de mayo de 2007 al 8 de febrero de 2008), Gloria Domínguez Tecun Canil (8 de febrero de 2008 al 3 de noviembre de 2009), José Adrián López Monterroso (3 de noviembre de 2009 al 11 de marzo de 2011), Oscar Villar Anelu (11 de marzo al 31 de agosto de 2011) y Carlos Antonio Alvarado Gómez, quien dejó el cargo hasta febrero de 2012, cuando fue nombrado Ronald Sierra.

municipales y amenazas del crimen organizado, principalmente. Es decir, intervinieron variables internas y externas a la institucionalidad, que disminuyeron las posibilidades de coordinación del Siscode. Diferente fue durante el Gobierno de Otto Pérez Molina, periodo en el cual el gobernador designado se mantuvo en el puesto hasta el momento de las elecciones de septiembre de 2015; no obstante, su papel fue obstáculo para la gestión del mismo como espacio de acción pública, como se verá.

El cambio de gobernadores repercutió en el proceso del Codedeav: hubo retrasos en el cofinanciamiento de proyecto, en la firma de convenios, en los pagos a empresas contratantes. En el año 2011, por ejemplo, al final de período se estaban firmando los últimos convenios, cuando esto debió haberse dado tiempo atrás; además de la deficiencia en la gestión de varios Gobiernos municipales, el cambio de gobernador implicó reprogramación y traslado de varios millones al fondo común del Estado, con lo que varias comunidades no lograron el financiamiento a su proyecto (E-C34-MTL-28.06.13). Más allá, el cambio de gobernador durante este periodo generó discontinuidad en los procesos de gestión en el departamento, los cuales se reflejaron en el Codedeav.

No obstante dichos cambios y sus impactos, en general hubo un proceso de primera importancia, en buena medida devenido de la decisión gubernamental de impulsar el proceso de planificación territorial y de facilitar un espacio participativo en el ámbito departamental del Siscode. Más allá de esto, los procesos operativos ordinarios del Codedeav y las búsquedas posteriores a la planificación departamental de 2011, durante este tiempo la figura del gobernador fue débil para dirigir el Codedeav en las búsquedas que la LCDUR mandata y en el seguimiento de los planes de desarrollo territorial formulados. Tal debilidad estuvo dada, en parte, en el perfil de quienes fueron nombrados para el cargo, así como en su sustitución constante, al menos en el período gubernamental 2008-2012.

Con el cambio de Gobierno nacional, el nuevo gobernador Ronald Sierra (2012-2015)¹⁰³, representó un giro a la dinámica del Codedeav. De entrada, su nombramiento desdijo el lineamiento en materia de participación ciudadana, instituido en la Ley de Consejos de Desarrollo. No obstante que el bloque de la sociedad civil logró acordar una terna a gobernador departamental a inicios de

103 Ronald Sierra fue diputado por el FRG en el periodo 2008-2012, durante el cual se trasladó al Partido Patriota, con quien fue elegido para un nuevo periodo como legislador. Sin embargo, fue nombrado para ejercer como gobernador departamental durante el Gobierno 2012-2016.

2012, la decisión del presidente de la República fue obviar dicha propuesta y por consiguiente la ley de la cual emana tal procedimiento. Con ello, el inicio de la nueva gestión fue criticada por dicho bloque social e hizo suponer que la práctica gubernamental se orientaría a obviar la representación de los actores no estatales en el Codevav.

En lo inmediato, el nuevo gobernador implementó un estilo de gestión con agendas puntuales, reuniones cortas y circunscritas en buena medida a los asuntos del interés gubernamental y a la gestión surgida de los dictámenes provenientes de la UTD. Complementariamente, el procedimiento de inclusión de solicitudes y propuestas fue limitado a su presentación al gobernador previo a las reuniones del Codevav, mecanismo que se convirtió en una manera de regular las reuniones desde su poder como representante del Gobierno central en el departamento. Así, Ronald Sierra fue quien mejor entendió el papel que el Codevav debía jugar dentro del Estado y su rol de facilitador de las dinámicas de acumulación de capital.

Algunos actores tanto gubernamentales como de la sociedad civil que participan en el Codevav plantearon que esto hizo que las reuniones del mismo tuvieran un carácter más ejecutivo, evitando la dispersión y agilizando las decisiones (E-C30-JJG-16.05.12 y E-C34-MTL- 28.06.13). No obstante, otros actores afirmaron que esta práctica impidió construir democráticamente la agenda y debatir los asuntos tratados, debido a que restringió las reuniones del Codevav y porque en la UTD se ejecutaron las directrices del gobernador, ya que la representación en esta era minoritaria e incapaz de hacer siquiera contrapeso (E-C01-APM-18.05.12 y E-C17-FS-19.07.12).

En el Codevav antes se discutían los proyectos para su aprobación. Se hablaba de por qué sí o por qué no. Ahora no. Siete de la mañana empieza la reunión y termina a las nueve. El gobernador ya trae una agenda. Y si uno pide la palabra, dice: “no, aquí sólo se viene a aprobar”. Para él eso es. Sólo aprobar. El problema es que en la UTD no se puede participar, porque sólo aceptan dos representantes de sociedad civil, representado por Oscar Pop y Santamaría (E-C29-JHB-07.10.12).

En la UTD, no obstante que incluyó la participación de dos representantes de la sociedad civil, en específico de las ONG y de la representación maya, la mayoría de sus integrantes procedían de todas las representaciones institucionales de carácter estatal en el Codevav (veintitrés en total), así como de cuatro

representantes de los diecisiete alcaldes municipales del departamento¹⁰⁴. Así, la UTD representó el espacio donde se limitó a la sociedad civil para deliberar, lo cual impidió la participación ciudadana en el Codedeav y, por consiguiente, su carácter de espacio de acción pública. Esto, además, porque la representación civil en la UTD, también careció de la suficiente representatividad de los sujetos del desarrollo territorial, como ha sido ya planteado.

Más allá de la desventaja numérica en la representación de los actores no estatales, el Gobierno nacional y, en específico, el gobernador departamental habría podido orientar la UTD y el Codedeav en la perspectiva de un auténtico desarrollo territorial con la coherencia que se requiere. Es decir, habría tenido la capacidad de configurar dicho espacio, instituyendo un marco de posibilidad para facilitar la acción de la representación de sociedad civil de forma conjunta con la representación estatal. No obstante, dicha posibilidad se desvaneció en las agendas impuestas, como la gubernamental, en un ejercicio devenido de la centralidad del Estado, la partidaria que procede principalmente de la orientación del gobernador, alcaldes afines y hasta hace poco de los diputados distritales, y la de gestión técnica aplicada desde la UTD. Contrariamente, predominó una política orientada de forma práctica a la promoción y gestión del modelo de acumulación imperante, procedente desde la institucionalidad y los funcionarios gubernamentales. Al final se configuró una gestión desde el interés determinante de los actores dominantes en el Codedeav y donde los momentos de divergencia entre la representación gubernamental, alcaldes y sociedad civil, no impidieron su curso predefinido.

Lo anterior se agudizó cuando actores no estatales plantearon que el gobernador impulsaba y operaba una política clientelar y, por consiguiente, de politización partidaria de instituciones, políticas y recursos públicos, por ejemplo, a través

104 La UTD es la encargada de verificar los criterios técnicos y legales de los proyectos presentados al Codede. En ese sentido, también observa que dichos proyectos se enmarquen en el plan de desarrollo territorial municipal y departamental correspondientes. El papel de la UTD es relevante en el ejercicio de poder y orientación del Codedeav, ya que está facultada para: a) proveer información económica, social y cultural al Codedeav; b) analizar la problemática y sus posibles soluciones; c) asesorar en la formulación de políticas, planes, programas y proyectos; d) elaborar los planes de desarrollo, el plan operativo anual departamental y el anteproyecto del presupuesto de inversión con las entidades descentralizadas en el marco de los planes de desarrollo territorial, para someterlo para su aprobación en el Codedeav; e) dictaminar sobre las demandas priorizadas por el mismo Codede y los Comude; f) identificar las necesidades de cooperación técnica y financiera para el desarrollo departamental, las necesidades de capacitación y promoción del desarrollo de los recursos humanos, g) apoyar en las actividades de seguimiento, control y valuación de las acciones de desarrollo aprobadas por el Codedeav, así como coordinar la evaluación del plan de desarrollo departamental y; h) proporcionar lineamientos a las direcciones municipales de Planificación.

del manejo de programas sociales y de acciones como el reparto de fertilizantes en el departamento, que ha sido objeto de protestas y denuncias¹⁰⁵. Actores, principalmente desvinculados de la dinámica del Codedev, señalaron al gobernador como un operador de los proyectos extractivos, promotor directo de los mismos e impulsor de una política de criminalización y persecución hacia la resistencia social que mantuvieron comunidades y organizaciones en rechazo a tales proyectos. Se afirmó, inclusive, que el gobernador encabezó peticiones para que el Ministerio de la Defensa instalara un destacamento en la comunidad Monte Olivo, lo cual se frustró por la acción política de esta. Adicionalmente, su gestión también estuvo ligada a asegurar su reelección y la de su partido político, lo que inclusive le hizo distanciarse de los diputados distritales al Congreso de la Republica¹⁰⁶ (E-C42-R-07.10.12 y E-C36-MP-09.10.12).

En el periodo de gestión (2012-2016) del Codedev, las condiciones para la acción pública se han visto disminuidas. Contrariamente a la facilitación de la participación ciudadana, dicha instancia del Siscode guardó silencio ante las voces y movilización de comunidades y organizaciones que cuestionaron el “desarrollo” imperante. En ese periodo se experimentó un flujo menor de información, de propuesta y de protagonismo de la representación ciudadana, mientras el debate fue escaso. Acotar las reuniones del Codedev de la manera en que se realizó, generó que las posibilidades de participación y discusión, más allá de los asuntos relacionados con los proyectos específicos, hayan sido limitadas. Desde este espacio escasamente se gestionó la conformación de comisiones con la participación de entidades gubernamentales, como la integrada con la SAA, Fontierras y RIC, encargada de analizar la conflictividad agraria (E-C24-JC-09.10.12). La apertura para dialogar con la sociedad civil fue lenta y circunscrita al interés de la gestión gubernamental cuando ocurrió, y predominaron los criterios y decisión del gobernador (E-C17-FS-19.07.12).

105 En San Cristóbal Verapaz, por ejemplo, líderes comunitarios denunciaron que el fertilizante solo es entregado a afiliados al partido oficial (Noticiero FGER Maya 16/06/12 http://www.ivoox.com/noticiero-fger-maya-k-at-13-06-2012-audios-mp3_rf_1284815_1.html). También se conoció que en Tactic, solo personas afiliadas al partido oficial fueron incluidas en la nómina del reparto del fertilizante (E-C24-JC-09.10.12).

106 El 11 de junio de 2014 se hizo público que los diputados por el distrito de Alta Verapaz, Haroldo Quej, Eduardo Quej, Felipe de Jesús Cal Lem y Guillermo Alejandro Sierra, renunciaron del partido oficial para integrarse al partido de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE). Esta fue la conclusión de la tensión y disputa por el manejo de recursos, proyectos e instituciones, así como por la posibilidad de encabezar los listados de candidaturas a diputaciones distritales para las elecciones nacionales de 2015. Esto, además, pudiera estar generando nuevas formas de relación y negociación dentro del Codedev, debido a que alcaldes también podrían estar pensando en salir del partido oficial.

En general los actores de sociedad civil plantearon que en el Gobierno de Álvaro Colom hubo mayores posibilidades para la participación ciudadana en el Codeveav y que en la gestión de Otto Pérez Molina dichos espacios han sido cerrados. Esto generó, por ejemplo, que desde el Bloque de Sociedad Civil surgiera, en el primer año de gestión (2012), una petición para una reunión de diálogo con el gobernador, en la cual se buscaba abordar el curso del Codeveav, lo cual no fue posible por la falta de respuesta. De tal manera, que desde varios actores de sociedad civil se observó a un gobernador que se negó al diálogo y a la participación protagónica de la sociedad civil en dicho espacio, lo cual fue coherente con las políticas gubernamentales a nivel nacional. Y es que finalmente, la participación fue asumida como un obstáculo para los planes gubernamentales o, al menos, así es visto por actores no estatales críticos:

La administración está unificada a nivel nacional. En el CODEDE no se discute cada punto, cada aspecto, que pueda provocar acciones, sensibilización o de otro tipo de situaciones contra lo que el Gobierno quiere. Se ha perdido el espíritu de la Ley de Consejos, que es para eso, para discutir las estrategias, las políticas, los programas y proyectos de desarrollo, lo que tiene que hacerse con base en la discusión, propuestas. Y cuando alguien quiere discutir determinado punto, se les veda el derecho; es de tipo militar. No hemos entendido el espíritu de la democracia. Ante esto todavía no ha habido reacción, aunque algunos miembros del CODEDE han expresado que no es lo correcto, pero no en el ámbito del Consejo; pareciera que hay temor (E-C29-JHB-07.10.12).

En ese sentido, no existió una problematización colectiva con relación al desarrollo entre actores estatales y no estatales, puesto que la figura del gobernador se impuso por sobre la participación de los demás actores en el Codeveav. En lugar de encontrar en el espacio del Codeveav una posibilidad para enriquecer la mirada y la búsqueda de resultados en el departamento, el mismo fue restringido, fue objeto de gestión de una política de vocación estrechamente partidista y burocrática, ya de por sí determinada por el centralismo proveniente del Estado y la gestión del Gobierno central. Esto configuró un periodo limitado para la acción pública, en donde se profundizaron las distancias e incompatibilidades con las búsquedas de participación e incidencia desde actores procedentes del ámbito de la sociedad civil.

En materia de descentralización es obvio que el Siscode no logró gestar estratégicamente decisiones que de ahí emanar, porque el gobernador y la política en materia de desarrollo estuvieron determinados por las decisiones centralistas y un estilo personalista, como se ha visto, sumado a la carencia de recursos y las escasas posibilidades de gestionarlos más allá de la obra gris.

5. Otras posibilidades y límites de la participación ciudadana en el Codedeav

5.1. Representación política en el Codedeav

En Alta Verapaz, el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural de Alta Verapaz (Codedeav) ha estado integrado regularmente con la mayoría de representaciones que la ley estipula, salvo excepciones por tardanza en la acreditación o por periodos de ausencias sectoriales o de representantes titulares.

En el 2009, Alta Verapaz fue uno de los departamentos que tenía integrado su Codede, el 100 % de Comude y el 87 % de los Cocode (Ramos y Sosa, 2010: 14-15). Tal conformación y funcionamiento, como suele ser común en todo el país, es mayor o menor dependiendo del calendario de gestión de financiamiento de proyectos tanto en el ámbito municipal como departamental; asimismo, la integración de las representaciones posibles, varía dependiendo del calendario de gestión dentro del Codedeav, así como de otros asuntos que desde las representaciones sociales se estiman de importancia¹⁰⁷. En el momento de esta investigación, en esta instancia han estado representadas veinte instituciones gubernamentales, diecisiete alcaldes y once representaciones de sociedad civil¹⁰⁸.

Las secretarías y comisiones gubernamentales, así como las delegaciones ministeriales de salud, educación, ambiente y trabajo, han tenido una participación con regularidad, y generalmente gestionan el espacio en función de sus planes, programas y prioridades, cuando estos requieren del convenio y participación de Gobiernos municipales y sociedad civil, por ejemplo, por su carácter de emergencia o de dinámica sectorial, como sucede con asuntos como la inseguridad

107 Para ampliar, véase Ramos y Sosa (2010).

108 En este texto retomamos la categoría de sociedad civil como aquel concepto utilizado por los actores estatales y no estatales para referirse al conjunto de la representación no estatal en el Codede.

alimentaria y nutricional, la atención a desastres, entre otros. Sin embargo, fue notoria la ausencia de ministerios como el de energía y minas.

En el caso de los alcaldes, ha sido evidente su interés especial en aquellos momentos en los cuales se decide con relación al presupuesto. En estos momentos generalmente presentan criterios comunes o actúan en bloque en el proceso de negociación y decisión. Cuando se prevé que los asuntos no sean de esta naturaleza, y a menos que coincida con alguna gestión en la cabecera departamental, generalmente delegan la responsabilidad de representación en algún miembro del concejo municipal.

Eventualmente o en periodos de interés partidario, como en la coyuntura electoral, diputados distritales al Congreso de la República, incorporaron como parte de su estrategia la participación en reuniones del Codedeav, en particular para apoyar propuestas provenientes de aquellos alcaldes o municipios de su interés partidario o para lograr incidir sobre el destino y manejo de los recursos sobre los cuales decide tal instancia¹⁰⁹.

En el caso de la representación de la sociedad civil en el Codedeav, participan delegados procedentes de asambleas sectoriales, como sucede con la representación de mujeres¹¹⁰ y con las cámaras empresariales¹¹¹ con presencia en el departamento, quienes eligen respectivamente a sus delegados. En otros casos son electos por instancias de articulación, en la cúspide de su estructura organizativa, tal y como sucede con las cooperativas a través de la Federación de Cooperativas de Alta Verapaz (Fedecovera), o en órganos con esta potestad, como sucede con la representación q'eqchi' y poqomchi' cuyos delegados son designados por una asamblea departamental de la Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi'-Poqomchi' de Alta Verapaz, K'amolb'e, integrada por representantes procedentes

109 A diferencia de lo que sucede y ha sido documentado a nivel nacional, en el Codedeav la influencia de los diputados para el cambio en el listado geográfico de obras pareciera ser menor, según opinión de varios informantes que participan en dicha instancia. Eso sucede aun cuando su representación en el Codedeav le limita, formalmente, a tener voz y no voto en las decisiones.

110 Este sector elige a sus delegadas en asamblea de representantes de organizaciones de mujeres procedentes de la centralidad del departamento pero también de los municipios. En junio de 2012, por ejemplo, participaron organizaciones de quince municipios en la elección de representantes (con la ausencia de Senahú y Cahabón), quienes eligieron a su representante titular y suplente al Codedeav.

111 Específicamente, se habla del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif) y de los micro, pequeños y medianos empresarios (Mipymes).

del ámbito municipal, más los veinte integrantes de su Consejo Coordinador. Asimismo, con la Coordinadora de Organizaciones No Gubernamentales de Alta Verapaz (Congav), cuya asamblea de representantes elige a quien la representará en este espacio.

En conjunto, el Codedeav mantiene una representación más o menos constante de las ONG, sector campesino, de trabajadores, mujeres, de pueblos indígenas, del CACIF, de las micro, pequeñas y medianas empresas, de las cooperativas, Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y de la Universidad Rafael Landívar (URL) en representación de las universidades privadas en el departamento. En general ha sido una sociedad civil activa, que expresa opinión, realiza propuestas, confronta prácticas y posiciones de otras representaciones, especialmente gubernamentales y de alcaldes municipales, y logra resultados que tienen algunos impactos, por ejemplo, en la disposición de los fondos y presupuestos del Codedeav. Esto se explica, en buena medida, por la búsqueda de la representación ciudadana para incidir en las políticas públicas, en la convergencia y objetivos comunes devenidos, en parte, del consenso sobre algunos derroteros por los cuales debiera transcurrir el Codedeav, por ejemplo, en materia de transparencia y en hacer valer la representación ciudadana. Eso ha sido logrado no obstante las dificultades que este bloque presenta debido a sus diferencias de visión, intereses y representación de los actores sectoriales.

Dentro de la sociedad civil es evidente, por ejemplo, que el sector empresarial mantiene una presencia importante en el Codedeav, pero sin incluir en este espacio aquellos temas o intereses fundamentales que le ocupan y que se relacionan con las principales dinámicas de acumulación de capital en la región. Su presencia adquiere un carácter secundario, antes que estratégico, siendo que en este espacio sus intereses encuentran escasas posibilidades. Es en el ámbito de relación directa con el Gobierno central, con el gobernador o con los alcaldes municipales con quienes los empresarios –tanto aquellos que proceden y están arraigados en el territorio como aquellos interesados en vincularse a este–, encuentran mejores posibilidades para la implementación de actividades productivas y protección de sus intereses y proyectos, y, como parte de ello, en el tratamiento de la resistencia social a proyectos hidroeléctricos, mineros y agroindustriales. En su interés específicamente empresarial, este sector acude al Codedeav cuando requiere promover inversiones, tratando de generar un clima político e institucional que las facilite. Pero lo hacen trascendiendo y acompañándose de la representación

en el Codedeav, como ha sucedido con empresas de palma aceitera. No obstante, la representación del Cacif y de la asociación de Mypimes, han sido apoyo importante en iniciativas relacionadas con la fiscalización social, por ejemplo.

El sector cooperativo representado por la Federación de Cooperativas de Alta Verapaz (Fedecovera), mantiene una presencia débil en el Codedeav. Esto se debe, en parte, a que no encuentra la posibilidad de que sus propuestas, especialmente aquellas relacionadas con la gestión de financiamiento para la actividad cooperativa o de proyectos de obra gris de su interés particular, encuentren respuesta en dicho espacio. Tampoco encuentra la posibilidad de gestar políticas que contribuyan, por ejemplo, con la producción y comercialización que realizan las cooperativas y, en específico, para atender emergencias como la generada con las plagas que han afectado la producción de café y cardamomo. Por lo demás, sus iniciativas transcurren por otros canales de gestión y de política pública.

Otros actores, tienden a participar activamente, tanto en el Codedeav, como en la UTD. Es el caso de la representación maya, de las ONG y de la URL, quienes mantienen un interés explícito y más o menos constante de contribuir al mejoramiento del Siscode en el departamento, incluidos los procesos técnicos y financieros en orientación a hacer eficiente la ejecución de presupuestos y la relación de estos con los planes de desarrollo territorial. En este caso son relevantes, especialmente, la representación maya y de las ONG, quienes por mandato propio, dedican mayor tiempo y esfuerzos en esta dirección, y amplían su ámbito de interés a la consecución de algunos proyectos que hacen parte de los resultados que integran su estrategia.

La representación indígena en el Codedeav, que se concreta a través de la Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi' - Poqomchi' de Alta Verapaz, K'amolb'e, ha tenido desde su inicio la búsqueda de incidencia en el Siscode. La Instancia surge como un espacio de diálogo, análisis y formulación de propuestas desde la perspectiva indígena, que posteriormente se institucionaliza con la gestión de personalidad jurídica, con lo cual logra la representación indígena ante el Codedeav¹¹². La búsqueda de financiamiento hacia donde orientó una de sus acciones le permitió, además de la integración de un equipo de trabajo permanente que fluctúa de acuerdo a las posibilidades financieras, el impulso de acciones de

112 La Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi' - Poqomchi' de Alta Verapaz, K'amolb'e surge en el 2002 como respuesta a la Ley de Consejos de Desarrollo, en específico, para gestar la representación maya en el nivel departamental del Siscode.

sensibilización hacia funcionarios públicos en temas de discriminación y racismo, y de inclusión de la perspectiva multicultural en las instituciones públicas. En general, esto le permite asimismo mantener acciones de incidencia dentro y fuera del Codedev.

La Congav¹¹³ es la principal articulación de organizaciones no gubernamentales en el departamento y una de las más importantes instancias de incidencia institucional hacia el Estado. Parte de su búsqueda estratégica, como sucede con la instancia de representación indígena, está ligada a su participación e incidencia en el Siscode, lo cual explica su constancia en este espacio de acción pública¹¹⁴. Algunos de sus intereses específicos han sido la ampliación y fortalecimiento de la participación ciudadana, la auditoría social y la gestión de un presupuesto más participativo en el Codedev, incluida la búsqueda de apoyo financiero para los proyectos de su interés. Aun cuando en su interior existen planeamientos relacionados con el desarrollo territorial y búsquedas alternativas en materia de desarrollo, su participación en buena medida se ha circunscrito a la gestión del espacio institucional del Codedev en los términos en que el mismo se ha configurado.

No obstante, la representación al Codedev procedente del ámbito de la sociedad civil es diversa, tanto en concepción, como en posibilidades y compromiso en sus búsquedas sectoriales o conjuntas. Así, por ejemplo, se observan representaciones sectoriales débiles, como la representación campesina, de trabajadores y de mujeres, quienes en buena medida carecen de estrategias sectoriales compartidas relacionadas con dicho espacio y en buena medida se limitan a la gestión de algún proyecto orientado a su sector. En general, sectores como el de mujeres, campesinos y pueblos indígenas, argumentan falta de apertura de funcionarios e

113 Congav está integrada por Asociación para el Desarrollo Rural Integral (ADRI), Asociación Coordinadora de Organizaciones de Desarrollo Integral de Alta Verapaz (Acodiav), Asociación al Desarrollo Indígena a la Paz (Adipaz), Asociación Amigos del Desarrollo y la Paz (ADP), Asociación de Profesionales y Empresarios para la Educación y el Desarrollo (Apeede), Asociación de Servicios Comunitarios de Salud (Ascesa), Asociación Civil de Asesoría para el Desarrollo Humano y Sostenible (Asedehuso), Asociación de Educación Especial y Rehabilitación Integral (Asoedecri), Asociación de Colegios Privados de Alta Verapaz (Acpav), Sociedad de Beneficencia de Alta Verapaz, Caficultores Asociados del Norte (Cafesano), Fundación de la Mujer Maya del Norte (Funmayan), Tula Salud, Asociación Multiétnica de Mujeres Xna Ixim, Mercy Corps, Pastoral Social, Pastoral de la Salud. En total diecisiete organizaciones no gubernamentales.

114 Recientemente, en el 2014, la representación indígena en el Codedev logra insertarse en la dinámica del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) y conjuntamente con la Congav están impulsando una estrategia para incidir en materia de proyectos extractivos y de normativa para la consulta a los pueblos indígenas.

instituciones para que se incluyan sus propuestas. Más allá, también se observan debilidades más o menos importantes en la manera en que dichos sectores intentan incidir, además de los condicionantes que posee el Codeveav y que se verán más adelante.

Más allá de la integración social en el Codeveav, la configuración de los sujetos (pueblos indígenas, campesinado, mujeres, etc.) y las diferencias de los actores de ahí procedentes, presentan perspectivas, estrategias y propuesta diferenciadas, lo cual genera que algunas representaciones sean cuestionadas en su representatividad. Por ejemplo, el movimiento campesino y formas de organización q'eqchi' y poqomchí, presentan una dinámica de confluencias pero también de contradicciones por razones de visión con respecto a sí mismos, con relación a la problemática que les da vida (la falta de tierra, las violaciones a derechos laborales, etc.), con relación a su estrategia y liderazgos, entre otros factores.

En ese sentido, existen organizaciones campesinas y mayas que no tienen interés en participar en el Codeveav, puesto que sus búsquedas no encuentran en este espacio una posibilidad para el logro de resultados relacionados con repartos agrarios, solución a la conflictividad agraria y laboral, suspensión de proyectos extractivos, fin a la represión estatal en contra de la protesta y movilización social. Es un alejamiento de origen con relación al Siscode, aunque en general conviven, son aliados y hasta estimulan organización y participación de Cocodes, cuyos coordinadores o miembros pueden coincidentemente ser parte de organizaciones campesinas, locales, regionales o nacionales que tienen presencia en el departamento, como UVOC, CUC, Conic.

Las organizaciones campesinas, en general, acceden a algunas instancias, como las mesas de conflictividad agraria, las cuales no obstante son cuestionadas por los escasos resultados que permiten. Mientras, mantienen una crítica a las organizaciones que participan en espacios institucionalizados de acción pública como el Codeveav. En específico, UVOC, CUC y el Consejo de los Pueblos de Tezulutlán, tienen estrategias que no contemplan la participación en el Codeveav, debido a que no encuentran en este, un ámbito que aporte solución a sus propuestas, reivindicaciones y demandas. Esto implica que la representación campesina e indígena en el Codeveav, presenta un problema de origen y de proceso, que limita los flujos de demandas y propuesta de los sectores hacia este consejo;

por consiguiente, ahí se explican sus limitaciones para que pueda constituirse en un espacio para el tratamiento coherente de problemáticas principales en materia de desarrollo: la problemática agraria y la problemática energética y de recursos naturales, que plantea actores que no son parte del proceso y la dinámica de representación en el Codedeav.¹¹⁵

Sin embargo, la diversidad, diferencias y debilidades entre las representaciones de sociedad civil en el Codedeav, no han sido obstáculo para la gestación de un ámbito de articulación entre aquellas que han optado por vincularse a este. Esto se explica en buena medida por su perspectiva institucionalista y estrategia de incidencia hacia el Estado. Aunque se habla de un mejor contexto para el proceso del Codedeav a partir del 2008, con la llegada del Gobierno de la UNE, es en el año 2010 cuando se observa un punto de inflexión en la participación ciudadana al gestarse el Bloque de Sociedad Civil. Esta instancia pasó a integrar los actores no estatales, en total doce representaciones¹¹⁶, quienes acordaron formular una estrategia compartida de incidencia en el Codedeav. Es ese el momento en el cual empieza a concretarse una mayor posibilidad para la incidencia en este espacio. El Bloque de Sociedad Civil pasa a constituirse en un contrapeso que, a pesar de sus limitaciones, resulta importante en algunas dinámicas, como se verá más adelante.¹¹⁷

A partir de la integración del Bloque de Sociedad Civil, así como el Proceso de Planificación Territorial del Desarrollo, impulsado por la Secretaría General de Planificación de la Presidencia (Segeplan), la participación de la sociedad civil en el Codedeav adquirió un carácter más activo y con mejores posibilidades de aportar y gestionar la visión que a lo largo del proceso se fue consensuando desde fuera de la institucionalidad estatal. En particular, la sociedad civil fue más

115 También se observa un problema de representación múltiple, que recae en algunas personas y organizaciones, y que son objeto también de crítica social. En varios casos, personas en representación de una o varias instancias, son delegados en instancias como la Congav, el Codedeav, la Unidad Técnica Departamental y la Comisión Ciudadana para la Transparencia en Alta Verapaz.

116 En específico se articulan la representación en el Codedeav de Mujeres, Pueblo q'eqchi', Pueblo poqomchi', trabajadores, ONG, cooperativas, organizaciones campesinas, universidad pública (Centro Universitario del Norte), universidades privadas (representadas por la URL), Cacif, la representación de las medianas, pequeñas y microempresas, y del Consejo Nacional para la Protección de las Personas con Discapacidad (Conadi).

117 Esta experiencia del Bloque de Sociedad Civil se ha impulsado también en el ámbito municipal. Por ejemplo, en el 2012 se gestó un Bloque de Sociedad Civil en San Cristóbal Verapaz.

incisiva en exigir la participación en la toma de decisiones, en la revisión del proceso de programación y reprogramación de proyectos, y fue más propositiva en los criterios de inversión y gestión que se fueron acordando en el Codedeav. Es en su capacidad de gestión de fondos fuera del Codedeav que han surgido incluso recursos financieros y técnicos para aportar en el proceso de revisión de expedientes de proyectos y en la formulación y facilitación del acuerdo para la aprobación del Reglamento del Codedeav, como se verá más adelante¹¹⁸.

En el caso de los alcaldes municipales, estos constituyen la representación de los Comude en el Codedeav. Tal y como refieren múltiples actores entrevistados, la representación del alcalde municipal se gesta en buena medida a partir de la importancia que tiene en la configuración del Comude ya que lo preside y lo controla a través del Consejo Municipal y los representantes de los Cocode.

La representación comunitaria procedente de los Cocode de primer o segundo nivel, en la medida en que es común su designación por el Gobierno municipal –lo que va en contra de lo estipulado por la ley–, está conformada principalmente por liderazgos afines al partido político del alcalde municipal o por liderazgos que, aun cuando son electos desde la comunidad, reproducen una imagen y una relación caudillista que se expresa en planteamientos como el referido por un informante: “la autoridad es el alcalde municipal y si a mí me nombró el alcalde, con mayor razón debo respetar su palabra, su autoridad” (E-CH18-FEM-29.08.12). Esto hace que su representación, devenida de relaciones políticas y de poder de ese tipo, tenga la potencia necesaria, especialmente cuando los alcaldes se articulan en bloque en el Codedeav.

El Comude, como espacio político ineludible en la gestión hacia arriba del Siscode, resulta un espacio necesario para buscar legitimidad a la decisión del alcalde municipal cuando esta resulta unilateral. En el Comude se gesta, finalmente, la orientación o decisión del alcalde municipal, al ser este el que en buena medida define los puntos nodales de la agenda y los proyectos que se gestionan dentro del Siscode, así como otros que provienen, por ejemplo, de algún financiamiento de empresas de palma, caña e hidroeléctricas interesadas en proyectarse socialmente

118 El financiamiento procedente de la cooperación al desarrollo ha sido importante como se ha observado. Sin embargo, es necesario considerar que algunas representaciones en el Codedeav son posibles en su a partir de dicha subvención, lo cual pone en cuestión el sostenimiento de las mismas debido a su dependencia.

con el objeto de lograr apoyo a su inserción y mantenimiento en el territorio local. Así, el Comude generalmente se constituye en un espacio informativo y de procedimiento para la gestión de proyectos previamente determinados, generalmente con exclusión o supeditación de proyectos de comunidades que no se encuentran representadas o no hacen parte del apoyo político de la gestión municipal en cuestión (E-C01-APM-18.05.12, E-C17-FS-19.07.12).

En el Gobierno municipal como en el Comude, entonces, se observa una configuración de poder cuyo ejercicio efectivo permite que los proyectos a ser gestionados en el Codedeav, generalmente resulten de la decisión del alcalde o del acuerdo con sus allegados partidarios. Cuando esto no ocurre, especialmente en un nuevo periodo de gestión municipal, alcaldes municipales recién electos, han pretendido cambiar el listado de beneficiarios y proyectos gestionados al Codedeav, lo cual fue incluso denunciado en ese espacio.

Cohientemente con el carácter que adquiere el Comude al ser un espacio determinado por el peso político del alcalde municipal, más allá de ser un espacio de confluencia de distintas representaciones sociales, resulta un ámbito donde se concreta lo más estrecho de la ley de consejos: gestión de proyectos, y contrario a su espíritu, apoyo a la gestión del Gobierno municipal en dirección de los planes partidarios o procedentes del alcalde municipal. En ese marco, los proyectos a ser gestionados usualmente proceden de las promesas de campaña y no necesariamente tienen coherencia con el plan de desarrollo territorial, a no ser la simple ubicación de tales proyectos en el listado que se incluye en este. A partir de su aprobación en el Comude y su gestión exitosa en el Siscode, el proyecto se convierte en el objeto de seguimiento, información y gestión, tanto desde el interés del alcalde municipal como de la representación de los Cocode, como sucede por ejemplo en el municipio de Chiséc (Actas del Comude, 2011). Solo en ocasiones extraordinarias del Comude se ha registrado una discusión sustancial y estratégica sobre el desarrollo y, por consiguiente, del presupuesto, como en cierto sentido ocurrió al momento de formulación de los planes de desarrollo territorial.

Entre las dificultades que enfrenta una participación articulada entre actores estatales y no estatales en el Comude están: la inexistencia o desconocimiento de la agenda previo a cada reunión del mismo; la perspectiva proyectista de concebir el desarrollo que en general predomina en los actores ahí representados,

especialmente procedentes de las comunidades y microrregiones de cada municipio; no se han creado espacios alternativos, para que los actores sociales puedan gestar propuestas alternativas o actuaciones conjuntas el interior de este espacio. Un caso contrario a lo que normalmente sucede se registró en Cobán, donde se intentó organizar reuniones de representantes de actores sociales, con el objeto de formular propuestas compartidas a ser incorporadas a la agenda del Comude. No obstante, esto finalmente se frustró debido a la inconsistencia de los mismos actores ciudadanos y a la carencia de una política decidida del Gobierno municipal en el mismo sentido.

En otros casos, cuando los Cocodes han rebasado la competencia que en la práctica ha demarcado el Gobierno municipal, sus órganos de coordinación y las comunidades que le dan sustento político han sido objeto de disputa o marginación desde el Gobierno municipal. Así ha sucedido en la microrregión de Nimlajacoc (31 comunidades) y en la región de Monte Olivo, ambas en el municipio de Cobán, donde comunidades y Cocodes han hecho manifiesta su férrea oposición a proyectos extractivos impuestos, como las hidroeléctricas Xalalá (que también implica a comunidades de Ixcán, El Quiché) y Santa Rita, para entonces en fase de construcción. En estos casos, el Gobierno municipal logró desplazar a quienes anteriormente coordinaban dichos Cocode y ubicar en los puestos principales a sus allegados partidarios. Esto, de hecho, marca una tendencia general en los Comude del departamento: el cierre del espacio para los sujetos sociales, derechos, demandas y propuestas que comunidades, organizaciones y otros actores plantean con relación al desarrollo desde una problematización distinta (relacionada con el extractivismo) y desde propuestas alternativas (como la agroecología). Es decir, el Comude no logra la coordinación entre intereses y estrategias que resultan antagónicas: entre empresas extractivistas y comunidades en resistencia a sus actividades productivas; entre Gobiernos municipales afines al extractivismo y operando con una concepción tradicional del desarrollo y comunidades y organizaciones en búsquedas alternativas del desarrollo, como sucede en Chiséc.

Los planes de desarrollo territorial de ámbito municipal, afirman varios informantes, se han convertido en simple referencia y sin implementación y seguimiento coherente. Por ejemplo, no se abordan las dinámicas de acumulación de capital como problemática en materia de desarrollo. El desarrollo se aborda

desde una lógica proyectista, que incluye a empresas, como las de palma aceitera, caña de azúcar e hidroeléctricas, las cuales implementan una política de contención de la conflictividad social a través de inversiones con proyectos como construcción de aulas de escuela, dragado de ríos, mantenimiento de caminos rurales. En este marco, alcaldes municipales se han convertido en gestores de los intereses de empresas, como resulta en los casos de Fray Bartolomé de las Casas con la empresa Petrolatina o en Cobán con la empresa Hidroeléctrica Santa Rita. Cuando no, generalmente mantienen una convivencia sin mayor cuestionamiento hacia empresas que desarrollan actividades productivas y que resultan en objeto de protesta social. Esto en buena medida se debe al financiamiento que usualmente reciben para la realización de algunos proyectos comunitarios, como sucede en el caso de la Chabil Utzaj, en la región del Polochic (E-C04-AC-28.08.12, E-CH18-FEM-29.08.12, E-C29-JHB-07.10.12).

Siendo este el origen y orientación en general de la representación del alcalde municipal en el Codevav, el Siscode y su proceso ha sido fundamentalmente una vía para la canalización de fondos hacia la realización de proyectos generalmente de infraestructura. Esta ha sido la concepción y el propósito fundamental observado en la participación que los alcaldes municipales mantienen en el Codevav. Secundariamente, ven en este espacio la posibilidad de insertar otro tipo de asuntos de su interés, como la gestión complementaria ante instituciones gubernamentales o el tratamiento de asuntos de impacto permanente pero de relevancia mediático-política y coyuntural¹¹⁹.

En ese sentido, después de diez años de implementación del Siscode, antes que un espacio de participación ciudadana y de construcción como espacio democrático de acción pública en el municipio, el Comude constituye un espacio procedimental, limitado a una perspectiva proyectista del desarrollo y configurado por el poder del alcalde municipal, que sigue siendo una figura determinante en la gestión tanto del Gobierno municipal como del Siscode en el ámbito local. Adicionalmente, por la debilidad en las representación ciudadana.

119 Es el caso de la problemática de seguridad ciudadana, que resulta especialmente sensible en determinados momentos cuando aumenta el crimen o se registran casos de impacto social. Esto no obstante la existencia de una comisión de seguridad, que acciona también de forma eventual con relación a la violencia en general y la violencia contra la mujer en particular. Rara vez han sido tratados asuntos relacionados, por ejemplo, con los problemas generados por la actividad extractiva en las comunidades.

El Comude, antes que definir una política de desarrollo o abrirle posibilidades a gestar un proyecto de desarrollo compartido en el municipio, es un espacio de la política partidaria, devenida del alcalde municipal, cuando no de la política procedente de la centralidad de la gestión pública a nivel departamental y nacional. Es, diríamos, una expresión de modelo caudillista en la gestión del desarrollo. Es decir, existe una carencia democrática desde la base del sistema de consejos, que impide pensar en una representación democrática y coherente en perspectiva del desarrollo territorial en los niveles superiores del Siscode en tanto espacio de acción pública de primer orden en el sistema político nacional.

5.2. Gestión del espacio desde la representación civil: el caso del reglamento interno del Codedeav

Con la conformación del Bloque de Sociedad Civil en el año 2010, se inició un nuevo momento en la incidencia de los actores no estatales en el Codedeav, especialmente dinamizada por organizaciones no gubernamentales. Como parte de la estrategia acordada, inició un proceso orientado a instituir un reglamento interno que normara la acción del Codedeav.

El primer paso fue el desarrollo de acciones de cabildeo hacia los principales actores decisores, en particular al gobernador departamental, y hacia el conjunto de actores, en los momentos de reunión de esta instancia. El resultado fue la aprobación de un proceso para la formulación, discusión y aprobación del nuevo reglamento, cuyo papel de facilitador recayó en el Bloque de Sociedad Civil. A partir de ahí, la Congav, una de las representaciones más activas en dicho bloque, logra la canalización de recursos financieros para la contratación de un consultor con experiencia en administración pública, quien asumió la tarea de facilitar el proceso de formulación de las propuestas de reforma al reglamento.

En síntesis, la metodología partió de la formulación de propuestas que fueron trabajadas con la facilitación del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la revisión técnica de la Unidad Técnica Departamental (UTD) y la discusión y negociación durante las reuniones ordinarias y extraordinarias del Codedeav. Así, el reglamento es aprobado en febrero de 2011.

En ese proceso tanto el Bloque de Sociedad Civil como una parte de la representación gubernamental se manifestaron interesados en la aprobación del

reglamento. Contrariamente, los alcaldes municipales se mostraron en desacuerdo desde el inicio del proceso; fueron reacios a las propuestas planteadas por el Bloque de Sociedad Civil, debido a que encontraron en estas una limitación para influir en la negociación y decisión con relación a los fondos sobre los cuales decide el Codedeav. Esta oposición y desinterés de los alcaldes fue manifiesto inclusive en el momento último de aprobación del reglamento¹²⁰, aunque no fueron determinantes en la aprobación final de este instrumento.

La aprobación del reglamento develó tanto posibilidades como limitaciones del Codedeav en tanto espacio de acción pública. El reglamento plasmó en general el acuerdo entre actores estatales y no estatales, orientado a ordenar el funcionamiento del Codedeav. En materia de representación quedó instituida la necesidad de comprobar los mecanismos y formalidades en la elección de los representantes, la acreditación jurídica del sector representado al momento de solicitar su incorporación. Quedó establecida la necesidad de promover la representación de otros sectores como el de juventud. Adicionalmente, se acordó un conjunto de requerimientos mínimos para darle legalidad y legitimidad a las reuniones, entre estos un cuórum mínimo de las dos terceras partes de los representantes acreditados por los tres bloques: instituciones gubernamentales, alcaldes municipales y sociedad civil. En materia de comisiones de trabajo se abrió la posibilidad para que en las mismas pudieran participar, como invitadas, organizaciones y/o instituciones no representadas en el Codedeav, a partir de considerar su experiencia en temas o problemáticas a tratarse.

Un asunto relevante para los distintos bloques representados en el Codedeav fue el acuerdo sobre los porcentajes por áreas de inversión con el Fondo de Aporte a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (Facdur), el cual empezó a operar en el año 2012. Así, para transporte se definió el 30 % del presupuesto, Agua 20 %, medio ambiente 20 %, educación 15 %, salud 15 %. Esto vino a modificar sustancialmente los énfasis en la gestión, siendo usual hasta antes de dicho reglamento, que alrededor del 75 % de las inversiones se orientaran a la construcción de carreteras y caminos, y el resto para otras áreas.

120 Algo inusual sucedió en la última reunión de aprobación final, en marzo de 2011. En esta estuvieron presente un representante del alcalde de Tactic, seis representantes de instituciones del Estado, tres de sociedad civil (cooperativas y dos oenegés) y un representante de un partido político (FRG). Es decir, una reunión con representación disminuida. Eso implicó que tal decisión fuera refrendada y ratificada en la siguiente reunión, en ese momento con la presencia mayoritaria de representantes.

Cuadro 8
Transferencias del Fonpetrol a municipios de Alta Verapaz.
Años 2011-2014

MUNICIPALIDAD	2011	2012	2013	2014	TOTAL
					2011-2014
CAHABON	248 877.52	241 076.65	254 717.27	246 763.12	991 434.56
CHAHAL	159 115.30	157 596.17	168 593.96	168 199.32	653 504.75
CHISEC	260 284.99	260 992.10	270 567.59	271 075.24	1 062 919.92
COBAN	543 769.20	551 676.79	580 895.83	589 797.69	2 266 139.51
FRAY BARTOLOME DE LAS CASAS	225 299.59	230 908.87	241 940.63	247 253.64	945 402.73
LANQUIN	189 658.73	191 255.61	176 132.76	142 944.66	699 991.76
PANZOS	207 443.23	206 551.50	217 411.53	217 171.55	848 577.81
RAXRUHA	177 800.56	170 113.50	174 821.56	174 589.37	697 324.99
SAN CRISTOBAL VERAPAZ	212 698.09	210 908.36	222 049.75	221 477.72	867 133.92
SAN JUAN CHAMELCO	209 221.59	206 441.73	216 591.28	220 904.30	853 158.90
SAN PEDRO CARCHA	537 692.33	532 513.98	561 710.70	561 110.87	2 193 027.88
SANTA CATALINA LA TINTA	157 357.81	155 497.92	160 743.74	160 932.30	634 531.77
SANTA CRUZ VERAPAZ	148 790.86	147 900.70	156 172.23	158 568.94	611 432.73
SENAHU	219 287.42	216 370.71	224 495.84	225 745.66	885 899.63
TACTIC	186 556.66	182 550.33	194 125.75	197 386.54	760 619.28
TAMAHU	210 164.68	126 472.67	134 880.31	136 820.22	608 337.88
TUCURU	171 094.32	169 928.18	178 297.18	178 484.32	697 804
TOTALES	4 065 112.88	3 958 755.77	4 134 147.91	4 119 225.46	16 277 242.02

Fuente: elaboración propia con datos de Porta Transparencia Fiscal, Minfin <http://transparencia.minfin.gob.gt/transparencia/>

El reglamento posibilitó asimismo limitar la discrecionalidad en la concesión de financiamiento a proyectos, la cual generaba inequidad a favor de los municipios con mayores capacidades de gestión. En este sentido, se acordó una distribución de recursos que benefició especialmente a los municipios pequeños y que se caracterizaran por presentar mayor incidencia de pobreza extrema. En concreto se acordó que el criterio de mayor pobreza pasara de 10 % al 45 % para la distribución del presupuesto, lo que implicó mayores posibilidades para el financiamiento de proyectos de los municipios más afectados. Otros criterios porcentuales de distribución fueron: 25 % en partes iguales, el 20 % por tamaño de población y el 10 % por extensión territorial.

Con relación al Fonpetrol, y no obstante lo que la ley instituía, generalmente solía ser objeto de reparto mayoritario entre las municipalidades más afines al partido oficial de turno en el Gobierno central. Era objeto de reparto en partes iguales para cada municipio y orientado a proyectos de infraestructura. Sin embargo, con el nuevo reglamento se logró que el 50 % se orientara a inversión social y 50 % en protección y saneamiento ambiental. No obstante que este fondo es menor que el Facdur, lo relevante de la norma establecida en el reglamento fue permitir la inversión en proyectos que no fueran necesariamente de infraestructura, tales como: producción agropecuaria, equipamiento para servicios de salud, proyectos de educación ambiental, manejo de bosques, entre otros. Más allá, su impacto no implicó superar la visión del proyecto de infraestructura como lógica de gestión de los fondos manejados por el Codedev que asciende al 5 % de su presupuesto.

Adicionalmente, en el reglamento se acordó que los proyectos a ser financiados deben enmarcarse en los planes de desarrollo municipal. Con esto, el reglamento representó un mecanismo para limitar –en lo formal– el peso de alcaldes y gobernadores en la decisión sobre inversión de los fondos que transcurren por el Codedev. Sin embargo este logro, por los condicionantes de inversión devenidos de la legislación, las áreas de inversión definidas en el reglamento constituyeron solamente descriptores útiles fundamentalmente para definir si la obra será de infraestructura, construcción, ampliación o mejoramiento, o si corresponderá a uno u otro rubro, es decir, si será un edificio para un centro de salud o escuela. No abre la posibilidad, por ejemplo, para que dicho financiamiento se oriente a estrategias de organización, formación ciudadana, formación de terapeutas locales o tradicionales, entre otras posibilidades o necesidades. De tal manera que las obras finalmente son la reiteración de la lógica de inversión: en construcción de escuelas, centro de salud, centros de convergencia, caminos, alcantarillados, drenajes.

Otro resultado importante fue haber logrado que un 5 % del presupuesto se invierta en propuestas provenientes de organizaciones de la sociedad civil, que tengan carácter estratégico y prioritario, y enfatizen en: pueblos indígenas, mujeres, adulto mayor, niñez y adolescencia. Esto significó un avance parcial, debido a que dicha posibilidad implica que las propuestas deben ser también de infraestructura y cofinanciados por Gobiernos municipales u otras entidades públicas, lo cual es necesario especialmente en aquellos proyectos correspondientes a políticas públicas o que requieren de fondos complementarios para su realización. No obstante, también abrió una posibilidad para el trabajo conjunto entre actores no estatales y Gobiernos municipales para discutir y acordar propuestas conjuntas. El inicio de este ejercicio se concretó con el proyecto Teatro para Niños con Discapacidad, aprobado para iniciar su ejecución en el año 2013.

El reglamento también afianzó la posibilidad para que el Bloque de Sociedad Civil realice auditoría social. Esto formalmente se concreta en la Comisión de Auditoría Social del Codevav.

Con relación al ámbito de decisión política para designar autoridades gubernamentales, en el reglamento quedó instituido el procedimiento para proponer la terna a gobernador departamental, que está definido en la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Ley de Consejos). Como ha sido usual, esto fue asumido por la representación social en Codevav, en el momento en que inició la gestión gubernamental 2012-2016¹²¹. Sin embargo, ninguno de los integrantes de la terna consensada en el bloque de la sociedad civil fue considerado por el Gobierno nacional, con lo cual, de entrada, generó descontento hacia la designación del nuevo gobernador departamental.

Finalmente, el proceso en torno al reglamento, antes que ser objeto de la gestión estatal, en específico en el espacio de acción pública constituido por el Siscode, se convirtió en un compromiso principalmente de actores no estatales en el Codevav, quienes fueron los protagonistas en su impulso. El resultado final, un instrumento acordado, en el cual se aplica, adecúa y concreta la Ley de Consejos y su Reglamento, la Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación –Fonpetrol– y la Ley del Impuesto al Valor Agregado.

121 En la terna fueron propuestos Javier Akabal Díaz, periodista, Héctor Ramiro González, administrador, y Carlos Enrique Chavarría, empresario. En su lugar fue impuesto Ronald Sierra, del Partido Patriota.

5.3. Auditoría social dentro y fuera del Codedeav

Instituciones y organizaciones procedentes de la sociedad civil han hecho de la auditoría social parte de su estrategia de incidencia en Alta Verapaz. Esta constituye una de las búsquedas en espacios de acción pública donde participan diversos actores y una de las acciones gestadas, asimismo, fuera del Codedeav.

Auditoría desde la UTD y Comisión de Auditoría Social del Codedeav

La auditoría social se realiza principalmente en el Codedeav, y la LCDUR -que funciona como proceso político dentro de este-, ha permitido avanzar en esta dirección, y desde ahí, vigilar la gestión e inversión pública en materia de proyectos de infraestructura para el desarrollo, principalmente.

Uno de los primeros espacios que se logra abrir a la presencia de actores sociales es el de la UTD. En 2005, el Codedeav aprueba la integración de delegados de la sociedad civil en la UTD, paso importante, ya que con anterioridad solo había representación de las instituciones del Estado. En ese año la sociedad civil estuvo representada por delegados procedentes de los pueblos q'eqchi' y poqomchí.

Esto se fue instituyendo de tal manera que, el Bloque de Sociedad Civil, mantiene dos representantes titulares en dicha unidad, uno de los ámbitos referidos por actores no estatales para justificar su incidencia en el Codedeav (E-C23-IC-06.12.12). La importancia que representa para los actores no estatales, compartida por el bloque de alcaldes, es la función de dictaminar las propuestas de inversión y los proyectos para ser gestionados en el Siscode que recae en la UTD, por lo cual resulta un ámbito de imprescindible auditoría para garantizar el curso adecuado y la transparencia del proceso. Esto se explica porque en esta unidad, en buena medida, se “decide” la adjudicación de proyectos y montos, y se discuten los problemas de orden técnico, presupuestario o social (relacionado con la validez comunitaria) de los proyectos devenidos de los Comude y del mismo bloque de la sociedad civil.

Aun cuando en general se encuentran indicios de resistencia a la auditoría social, es un convenio discursivo en distintos actores representados en el Codedeav: que la participación de sociedad civil contribuye a transparentar la decisión sobre presupuestos y su ejecución. Esto es lo que se observa en otra instancia de auditoría social en el Codedeav: la Comisión de Auditoría Social (E-C17-FS-19.07.12).

La Comisión de Auditoría Social¹²² es una instancia gestionada por la sociedad civil como parte de su estrategia para incidir en el Codedeav. Es aprobada el 5 de febrero de 2011 y ratificada en el Reglamento Interno del Codedeav aprobado el 23 del mismo mes. Se integra con cuatro representantes titulares y cuatro suplentes de instituciones del Bloque de Sociedad Civil.

La decisión de integrar esa comisión se realiza después de un proceso de discusión y objeciones planteadas por algunos alcaldes, quienes aducían la existencia de comisiones de auditoría a nivel municipal y la falta de representación de los Gobiernos municipales en esta instancia. Sin embargo, fue importante la perspectiva de los representantes de sociedad civil, quienes adujeron, entre otros aspectos, la coherencia de excluir la representación de instituciones del Estado y alcaldes, para que estos no se constituyeran en juez y parte de la auditoría (E-C39-OA-28.08.12 y 08.12.12).

No obstante, continuó siendo objeto de críticas por instancias gubernamentales y Gobiernos municipales. Por ejemplo, circula el criterio que dicha comisión entrampa los procesos emprendidos desde la institucionalidad pública, lo cual se explica porque ha habido ciertos avances en la auditoría que cuestionan prácticas que contradicen procedimientos y decisiones conjuntas entre instituciones públicas y alcaldes municipales. Más allá, la sola presencia de la representación civil resulta molesta a funcionarios en el ejercicio de responsabilidades institucionales, quienes en general pretenderían evitarla (E-C34-MTL-28.06.13).

Por su procedencia y participación en el Codedeav, esta comisión está facultada de hecho, para dar seguimiento al plan de desarrollo departamental y para analizar y evaluar su proyección política y su operatividad. En específico, para demandar responsabilidad sobre consecuencias ambientales y socioeconómicas derivadas de la inversión, para fortalecer la calidad del gasto y velar por los procesos políticos y administrativos al interior de este consejo. Esto ha sido impulsado por representaciones no estatales de forma individual y colectiva a través del Bloque de Sociedad Civil, especialmente en el 2011 y de forma muy limitada a partir de 2012.

La representación social ha mantenido la práctica de fiscalización en los espacios específicos de auditoría social y en el seno del Codedeav. Por ejemplo, a partir de

122 La auditoría social se sustenta legalmente en la Constitución Política de la República de Guatemala, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley General de Descentralización, Código Municipal, Acuerdos de Paz y Ley de Acceso a la Información Pública.

la observación directa de algunos proyectos aprobados por este, han procedido a informar del atraso en la ejecución, haciendo que se discutan las causas que lo genera y se procuren las correcciones necesarias.

La representación social, tanto en la Comisión de Auditoría Social como en la UTD, han fiscalizado que los proyectos emanen del listado procedente de los planes de desarrollo territorial, posean los estudios de impacto ambiental correspondientes y cumplan con criterios técnicos y financieros. A partir de ahí, la representación ciudadana ha logrado incidir en la limitación de número de añadiduras procedentes de los Gobiernos municipales y, por consiguiente, en la rigurosidad para la gestión de proyectos desde el ámbito municipal. Esto de alguna manera ha permitido visualizar la solución a un factor que incide en el exceso de proyectos de arrastre, generando un mecanismo de exigencia a la gestión de proyectos desde los Gobiernos municipales.

La UTD y la Comisión de Auditoría Social, entonces, constituyen espacios de monitoreo y verificación de los reglamentos, de los compromisos y acuerdos en el Codedeav y de aquellas gestiones provenientes desde el ámbito del Comude a través de la representación de los alcaldes municipales, lo que ha permitido limitar hasta cierto punto decisiones alejadas de las búsquedas del Siscode, posibilitando transparentar los gastos (E-C04-AC-28.08.12, E-C36-MP-09.10.12, E-C34-MTL-15.05.12).

Como puede observarse opera a partir de la desconfianza sobre la probidad en las decisiones e inversiones en proyectos de desarrollo, un dispositivo cultural que es implementado hacia una administración pública sobre la cual predomina la sospecha. En ese sentido, desde la auditoría social, se abre la posibilidad de afectar positivamente la credibilidad en las decisiones, negociaciones y la gestión pública relacionada con los asuntos del Codedeav. Eso sucede con dependencia de los recursos, tiempos disponibles, flujos de información y espacios de participación permitidos a los actores estatales.

Es desde estos espacios, que instancias de representación procedente del campo de la sociedad civil eventualmente operan como intermediarios o gestores de propuestas, de información y de gestión proveniente del ámbito local o departamental. Desde acá la representación no estatal en el Codedeav, califica con información, criterios y propuestas su participación, en especial aquellas con mayores posibilidades de comprometerse en esta tarea, como las ONG de

desarrollo y mayas, y secundariamente, universidades pública y privadas, CACIF, organizaciones de mujeres y campesinas.

La auditoría social fuera del Codedeav

Las posibilidades de la Comisión de Auditoría Social del Codedeav se han visto disminuidas durante el periodo gubernamental de Otto Pérez Molina, debido a la constricción desde la gestión del gobernador departamental. Pero también por sus limitaciones para trascender más allá del Siscode, especialmente hacia las ejecutorias de instituciones gubernamentales y Gobiernos municipales (E-C17-FS-19.07.12).

Esto hizo que el Bloque de Sociedad Civil acordara la creación de la Comisión Ciudadana por la Transparencia de Alta Verapaz en el año 2012, como parte complementaria en su estrategia de incidencia, pero ahora fuera del espacio del Codedeav. Para el efecto convocó a instituciones y organizaciones sociales, entre ellas las que están representadas en el Codedeav, así como a personas individuales catalogadas como honorables. El resultado fue una junta directiva que incorpora representantes ante el Codedeav y otras personas que representan a sectores sociales, entre ellos a la Congav, la Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi'-Pocomchi' de Alta Verapaz, y otras organizaciones indígenas y de jóvenes como Ajoder¹²³.

Esta comisión fue dada a conocer públicamente el 8 de junio de 2012. El mismo mes, dicha instancia firmó un convenio de cooperación con la Comisión Extraordinaria Nacional por la Transparencia del Congreso de la República, cuyo presidente era el diputado Amílcar Pop, hermano del vicepresidente de la Comisión Ciudadana por la Transparencia en Alta Verapaz, Oscar Pop¹²⁴. Esta alianza potenció la acción de esta comisión departamental, debido a la presencia eventual del diputado Pop y su participación en algunas de las gestiones que la misma impulsó.

123 La Junta Directiva inicial quedó integrada así: Presidencia, Amelia Lacan de Kline, Vicepresidencia, Oscar Pop, de la Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi'-Pocomchi'; Secretaría, Federico Santamaría, de Congav; Tesorería, Jorge Paau, de Ajoder; vocal I, Gloria Wellmann Zuñiga, empresaria del sector turismo; vocal II, Jeremías Caal, de organizaciones campesinas; vocal III, Mayra Hernández, de Sindicato Magisterial. En el 2013, Oscar Pop fue electo como el presidente de esta comisión.

124 El diputado Amílcar Pop, un reconocido abogado procedente de Cobán, es electo por listado nacional al Congreso de la República, en representación del partido político Winaq.

Esto fue un factor de primer orden para animar el primer ejercicio de auditoría social gestado desde dicha comisión, el cual se enfocó en el proyecto de un paso a desnivel, valorado en Q14 millones. Dicho proyecto fue gestionado por el Gobierno municipal de Cobán y ejecutado a un costado del parque central del municipio. Esta experiencia implicó la actuación conjunta entre la Comisión Ciudadana por la Transparencia de Alta Verapaz y el diputado Amílcar Pop.

La auditoría sobre dicho proyecto se explica en la poca transparencia con la cual se realizó el proceso de licitación (2009), según adujeron cuatro concejales municipales en ese momento, quienes se opusieron al proyecto y gestionaron una auditoría de la Contraloría General de Cuentas –CGN–. Para su aprobación el alcalde municipal nombró una comisión de licitación de manera discrecional, debido a que –adujeron sus detractores– su designación debió haber sido realizada por el Concejo Municipal¹²⁵. El proyecto también fue cuestionado en sus contenidos técnicos y de probidad con relación al estudio de impacto ambiental, requisito previo a su autorización, los cuales fueron aducidos por expertos y que fueron utilizados en los fundamentos de la acción de auditoría social realizada por la Comisión Ciudadana por la Transparencia de Alta Verapaz.

De hecho, dicha comisión cuestionó en julio de 2012 el estudio de impacto ambiental y desplegó acciones como la interposición de un recurso de amparo ante juez competente, así como denuncia y exigencia pública para la realización de un nuevo estudio de impacto ambiental que determinara la solvencia financiera, social, ambiental y cultural de dicho proyecto.

A pesar que el proyecto fue detenido momentáneamente, los reparos desde esta comisión no tuvieron la incidencia deseada y el proyecto finalmente fue ejecutado entre octubre de 2012 y abril de 2013 cuando fue inaugurado.

Aun cuando no constituye un espacio de acción pública *per se*, esta acción política es posible por derecho ciudadano, pero también por leyes que la facultan, como la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008), desde las cuales esta instancia de sociedad civil fundamenta constantemente su acción. Es decir,

125 Este cuestionamiento fue confirmado por la Contraloría General de Cuentas, en su informe de auditoría en marzo de 2010, que generó una multa por Q280 mil, por irregularidades en la presentación del proyecto del paso a desnivel (Nuestro Diario 28/4/2010 y el Periódico 18/02/13).

por un espacio generado por el Estado. Asimismo, al ser un paso importante en la búsqueda de auditoría social, vino a enriquecer la estrategia de incidencia del Bloque de Sociedad Civil en el Codedeav, por un lado, y permitió activar inmediatamente en torno a un proyecto cuestionado, en el cual hubo confluencia y coincidencia con actores procedentes del espacio estatal: un diputado al Congreso de la República y varios concejales municipales de Cobán. Es decir, forma parte de la estrategia de incidencia de la llamada sociedad civil en el espacio de acción pública constituido por el Codedeav y una práctica en la cual coinciden actores estatales y no estatales en la eventualidad de la auditoría social, que se justifica como parte de la estrategia de actores sociales, siendo que continúan el cuestionamiento a la probidad en la ejecución de presupuestos públicos¹²⁶.

5.4. Vertientes políticas dentro y fuera del Codedeav

La fragmentación de la organización sectorial y las estrategias diferenciadas develan también posibilidades y limitaciones del Codedeav como espacio de acción pública. En ese sentido, se dilucidan tres formas o vertientes principales de *acción política*¹²⁷ de los actores no estatales del departamento: a) quienes impulsan estrategias al margen del Siscode; b) quienes impulsan estrategia con acciones complementarias, de incidencia en el Siscode pero también de cuestionamiento y resistencia social; c) quienes impulsan estrategia basadas en acciones institucionalizadas e institucionales dentro del Siscode.

126 En junio de 2014, se conoció de demandas judiciales interpuestas por la Contraloría General de Cuentas en contra de tres municipalidades: San Miguel Tucurú, San Agustín Lanquín y Cobán, que en conjunto incluyen el manejo irregular de Q34 millones 172 mil 048 (el Periódico 13/06/14). Según informe de la CGC para el periodo 2013, en el municipio de Cobán se reportaron varios hallazgos de auditoría, entre ellos veintiún contratos administrativos por servicios técnicos y profesionales con cargo al renglón 029 por más de 652 mil quetzales, los que fueron suscritos por el alcalde municipal, sin contar con la respectiva autorización (Contraloría General de Cuentas, 2014: 29).

127 Por “acción política” se entenderá en este texto –por razones operativas antes que teóricas– toda práctica planificada o “espontánea”, realizada por un actor o sujeto que emerge de distintas maneras (como movimientos sociales, como estrategias de incidencia política, etc.) en la búsqueda de lograr un objetivo político, desde aquél de carácter inmediato y pragmático, hasta aquel otro que se orientaría a gestar algo nuevo, emprender un proyecto, incluso utópico. Con relación al objetivo político, este puede dirigirse hacia a las relaciones sociales (en la búsqueda de intereses o de transformación de las relaciones sociales mismas) y sus concreciones políticas o de poder, tanto en el ámbito del Estado como de la sociedad. En este sentido, la acción política puede ser tan compleja como heterogénea como la sociedad o el contexto en el que se indaga. Indudablemente, este texto no tiene como objeto el estudio de la acción política en el contexto de Alta Verapaz, sino solamente visualizar algunas de sus concreciones vinculadas con la acción pública y el desarrollo territorial.

La primera forma o vertiente está integrada por un conjunto de organizaciones y comunidades que impulsan estrategias al margen del Siscode, y en específico del Codedeav. Como se abordó en el segundo capítulo, esta vertiente se explica por el modelo de acumulación de capital imperante en la región y las contradicciones en materia de intereses económicos y de confrontaciones sociales y políticas que este genera; por el alejamiento histórico y falta de impactos del Estado en las condiciones de vida de las comunidades y los ciudadanos, lo cual se constata en los indicadores sociales del departamento; asimismo, por la implementación de políticas represivas contra la protesta social, orientadas a la defensa del régimen de acumulación de capital y de dominación imperante, las cuales han sido renovadas en el contexto de acumulación de capital actual. Institucionalmente podría plantearse que esta vertiente se explica, asimismo, por la carencia de partidos políticos que representen o intermedien sus intereses, pues en el contexto de Alta Verapaz –como se observa en general en el país– estas instituciones han carecido de tal capacidad y son proclives al modelo de acumulación y la política implementada desde el Estado en la misma dirección¹²⁸. No obstante, comunidades, pueblos y sectores sociales ubicados entre las clases subalternas, encuentra formas de intermediación y representación en las organizaciones campesinas, indígenas, entre otras.

En específico, en Alta Verapaz existe organización local como Aproba-Sank, en Chiséc, Asociación de Desarrollo Integral Comunitario Indígena “Adici – WAKLIIQO” en Cobán, y regional como la Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC) y el Consejo de Pueblos de Tezulutlán (CPT). Asimismo, otras formas de organización vinculada a expresiones de movimiento social a nivel nacional, como CUC, Conic, Asociación Comité de Desarrollo Campesino (Codeca), Consejo Campesino del Altiplano (CCDA), y la misma UVOC que ha sido parte de articulaciones a nivel nacional como la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas –CNOC. Mayor constancia en acción colectiva, presentan aquellas organizaciones gestadas desde el territorio, mientras las organizaciones procedentes de fuera del territorio, generalmente fluctúan dependiendo de sus capacidades financieras, de coyunturas políticas en que son requeridas para apoyar en luchas locales o regionales (E-C42-R-07.10.12).

128 Para ampliar en el sistema de partidos políticos y sus problemas fundamentales como instancias de representación, intermediación y agregación de intereses, véase Ramos y Sosa (2018).

Estas formas de acción colectiva, desarrollan estrategias de gestión del desarrollo en mayor medida al margen de las concepciones y estrategias estatales, así como de oposición a las decisiones que apuntalan el modelo de acumulación de capital y aquellas que relacionadas con la problemática agraria y laboral, especialmente cuando estas adquieren un carácter represivo. En este marco resultan políticamente relevantes acciones como: toma de tierras, bloqueos de carretera y otras formas de movilización social, entre las cuales resaltan aquellas relacionadas con la lucha por la tierra y la defensa del territorio. Entre otras acciones registradas están: las consultas y asambleas comunitarias, encuentros intercomunitarios y de organizaciones como las impulsadas por el CPT, movilizaciones de calle, entre otras que desde fuera son visualizadas fácilmente, pero que son más profundas. En muchos casos, son acciones vinculadas a la constitución, reconstitución o desarrollo social de sujetos, como comunidades y pueblos. En este caso se impulsan distintas formas de resistencia a proyectos hidroeléctricos, mineros y monocultivos, con el objetivo de evitar que inicien o continúen su operación. Esta fue una de las búsquedas principales de la Coordinadora de Organizaciones Sociales de Alta Verapaz, que disminuyó su importancia a partir del impacto del estado de excepción instituido el 19 de diciembre de 2010 y ampliado el 20 de enero de 2011 (E-C42-R-07.10.12)¹²⁹. De hecho, en ese contexto surge el CPT, orientado desde su inicio a la defensa del territorio, el cual confluye con organizaciones campesinas e indígenas en resistencia¹³⁰ (E-C36-MP-09.10.12).

Esta vertiente de acción política se orienta a presionar e incidir en la centralidad del poder gubernamental a nivel nacional y, en esta lógica, a nivel departamental. Esto se explica por la incapacidad para concretar alguna solución a las problemáticas

129 El estado de excepción impuesto en 2010 tuvo como justificación el combate al narcotráfico, especialmente sentido en el contexto del departamento a partir de crímenes atribuidos al grupo criminal de procedencia mexicana denominado Los Zetas, el cual había pasado a constituirse en factor de poder en el control territorial. No obstante, el impacto del mismo se amplió al ámbito político, impidiendo la continuidad de esfuerzos de articulación en el movimiento social y la concreción de consultas comunitarias en materia de hidroeléctricas y minería que se habían planificado continuaran en esos meses.

130 Una de las primeras acciones del CPT fue la Marcha Indígena, Campesina y Popular, realizada en marzo de 2012, en la cual participó conjuntamente con CUC, UVOC y otro conjunto de organizaciones. Dicha marcha se gestó teniendo como móvil principal el desalojo de familias campesinas ubicadas en tierras de la Chabil Utzaj, en el Valle del Polochic, el cual fue ejecutado en 2011 por el Gobierno de Álvaro Colom. No obstante, la agenda de negociación ante el Gobierno nacional, abierta a raíz de dicha movilización, fue ampliada con la incorporación de otras problemáticas agrarias, laborales y territoriales, así como demandas vinculadas a otras regiones del país, como fue descrito en el capítulo anterior.

planteadas en el ámbito departamental y municipal. Asimismo, por resultados obtenidos, como la entrega de tierras a familias campesinas, subsidios a pequeños productores para arrendamiento de tierras, los cuales, no obstante, han tenido un impacto insignificante en la problemática compleja que continúa y se agudiza (E-C36-MP-09.10.12). Además de la falta de alternativas de solución, en la racionalidad campesina, rural e indígena en el departamento, se desarrolla una perspectiva en la cual tierra y territorio son dos elementos fundamentales para garantizar la subsistencia, salir de la pobreza y/o para la reproducción vital de la comunidad (E-C29-JHB-07.10.12). En ese sentido, en un contexto donde no se encuentra alternativa, se entiende el impulso de estrategias como la ocupación de fincas privadas y nacionales y la defensa del territorio y los recursos naturales a través de tales formas de resistencia.

En general, estas instancias de organización sectorial, comunitaria y con perspectiva de pueblos, no están interesadas en participar en el Codeveav, espacio que es asumido como inútil o poco útil para dar respuesta a sus demandas y propuestas. Esto a pesar que líderes comunitarios de estas organizaciones pertenecen a Juntas de Coordinación de Cocode, por ejemplo (E-C36-MP-09.10.12). Contrariamente, asumen la protesta y la movilización como las formas de acción política ante el Estado y Gobiernos considerados afines a intereses empresariales o contrarios a los intereses campesinos, indígenas y rurales, como fue considerado el Gobierno de Álvaro Colón y como es catalogado el Gobierno de Otto Pérez Molina.

La visión y estrategia de los actores anteriores se consolida cuando observan y critican el retraso en la entrega de tierras a familias desalojadas en el Valle del Polochic (2011), acordado a partir de la presión generada por la marcha (marzo 2012). Asimismo, cuando se cuestionan las diversas mesas de diálogo, gestadas por el Sistema Nacional de Diálogo entre 2008 y 2014 para encontrar solución a los problemas agrarios, laborales y rurales, las cuales han tenido poco o ningún impacto. Incluso, resultados obtenidos, como pequeños repartos agrarios o el financiamiento para el arrendamiento de tierras, son observados como un logro de este tipo de acciones, y no de la participación en espacios de acción pública como el Comude o el Codeveav (E-C29-JHB-07.10.12). Así, las organizaciones en general aducen que las formas de protesta, resistencia y movilización social son necesarias para que el Estado escuche y dé respuesta a las demandas legítimas (E-C36-MP-09.10.12).

En el ámbito municipal se afirma que los Gobiernos municipales no generan políticas de desarrollo desde las cuales se instituya la contención al avance de la palma aceitera, por ejemplo (E-CH39-OT-31.08.12). En este marco, alcaldes municipales son cuestionados cuando activan sus conexiones políticas para mantener el control de las comunidades y evitar acciones de resistencia ante los proyectos extractivos. Esto hace que las organizaciones en acción de resistencia no consideren alguna relación institucional como la del Comude, a no ser aquella de presionarlo para que asuma la defensa del territorio.

En este marco, por ejemplo, el Codedeav es visto como una instancia que avaló el estado de sitio implementado a finales de 2010 e inicios de 2011, carente de posición política ante desalojos como el ocurrido en el Valle del Polochic (2011) y nada crítico de las actividades extractivas que son asumidas como sinónimo de desarrollo. Mientras el Comude es visto como una instancia que sigue los lineamientos de los alcaldes municipales y que se convierten en gestores de la presencia de las empresas extractivas (E-CH07-CCC-30.08.12).

En otro orden de ideas, pero complementario, en esta vertiente de organización y movilización social se encuentran ideas y propuestas más complejas y alejadas de las ideas hegemónicas (empresariales y proyectistas) que en materia de desarrollo transcurren en el Siscode. Este es el caso de la propuesta de “Buen Vivir”¹³¹, estrechamente vinculada a estrategias que plantean y promueven la soberanía alimentaria, la agroecología y el fortalecimiento de la economía campesina y la agricultura familiar. Esta propuesta está en proceso de construcción en el territorio y, no obstante, articula un conjunto de elementos alternativos en materia de bienestar social. Uno de estos elementos es la concepción para una relación distinta entre ser humano y naturaleza, donde naturaleza hace parte de la categoría Madre Tierra y es analizada en el marco de la cosmovisión propia de los pueblos originarios de la región; constituye, asimismo, uno de los fundamentos para la defensa del territorio ante lo que es considerado una amenaza: las distintas actividades extractivas. Es una propuesta que, en algunos de los actores sociales, incluye al Estado y su institucionalidad (ministerios, Gobiernos municipales, Cocode, Comude y Codede) como factor de primer orden para su implementación, tal y como lo plantea la Coordinadora de Organizaciones de Mujeres de Alta Verapaz (Codemav, 2011).

131 El “Buen Vivir” como categoría con sus diferencias de matiz y concreción, aparece en la mayoría de organizaciones indígenas y campesinas de Alta Verapaz. Es decir, trasciende a las vertientes que se describen en este apartado.

De forma complementaria y no menos importante, también continúan existiendo perspectivas de reforma agraria y propuestas de desarrollo rural integral. En específico la aspiración de una nueva política de desarrollo integral desde el Estado, que hizo confluír a organizaciones locales, departamentales y regionales en la estrategia de lograr la aprobación de la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral impulsada a través de la Alianza para el Desarrollo Rural Integral¹³².

Es este ámbito de organización y movilización en donde se recupera la reivindicación de sujetos del desarrollo, como las comunidades y pueblos mayas, y se fundamentan demandas y reivindicaciones como el derecho a la consulta previa en materia de proyectos extractivos. Para esto se recuperan instrumentos como el Convenio 169 de la OIT y otras leyes que respaldan el ejercicio de derechos colectivos de los pueblos indígenas, desde donde se fundamentan demandas, propuestas y acciones, como la consulta comunitaria efectuada en Lanquín en 2010. Es aquí donde aparecen otras formas de organización como Aproba-Sank en Chiséc y Adici en Cobán, las cuales impulsan el fortalecimiento de las comunidades y las formas de autoridad indígena, la recuperación y defensa del territorio —en un contexto de avance de palma aceitera—, así como proyectos de desarrollo concebidos como parte de la búsqueda del “Buen Vivir”.

Esta vertiente alejada de la institucionalidad estatal y del Siscode, en buena parte corresponde a procesos provenientes y relacionados con sujetos como las comunidades rurales y campesinas y pueblos indígenas. Es en este marco que se entiende el proceso de reactivación de formas de autoridad indígena, que en el 2014 registró la juramentación de sesenta y siete autoridades ancestrales en el municipio de Chiséc, dinámica que también es promovida en otros municipios del departamento. Este proceso, que se gestó desde la iniciativa de organizaciones, comunidades y liderazgos étnicos, fue avalado por el alcalde municipal, influido especialmente por el peso político logrado durante el proceso de reactivación de estas formas de autoridad. Además de recuperar una forma de autoridad procedente de la cosmovisión propia, este hecho también implica la potenciación de sistemas normativos de carácter étnico y comunitario, con implicaciones en el

132 Esta iniciativa de ley tuvo su principal momento de exigencia en el 2013. Sin embargo, el peso político de la Cámara del Agro y del Cacif, así como la configuración de un Congreso de la República mayoritariamente conservador y un Gobierno proclive a los intereses empresariales, hicieron fracasar el intento porque se constituyera en ley. No obstante, la acción política del movimiento campesino ha continuado de forma renovada durante el año 2014 y 2015, con el objetivo de presionar al Congreso de la República para su aprobación.

ámbito espiritual, social y político en tanto se ligan a la defensa del territorio. A partir de ahí, también plasman la búsqueda de otro desarrollo, que en este sentido resulta antagónico al desarrollo planteado desde el sistema de consejos, puesto que constituye una relación contenciosa por tierra y territorio desde comunidades rurales opuestas a los intereses de empresas extractivas.

En general, las búsquedas e intereses que se concretan en estas formas de organización y movilización, constituyen ideas, propuestas y estrategias alternativas, vistas así por las organizaciones y liderazgos que las portan e impulsan. Son búsquedas que en uno de nuestros informantes se plantea de esta manera: “Planteamos el territorio que es Tezulutlán, un territorio amplio. El sujeto pueblo, a partir del concepto ‘los hijos y las hijas de la madre tierra’. Incorporamos otros elementos como el Consejo, donde se debate y toma decisiones, que son valores del pueblo q’eqchi’ ” (E-C36-MP-09.10.12). Estas búsquedas y estrategias en general no transcurren por el Siscode, porque en ese ámbito no encuentran posibilidades de interlocución y menos para su gestión, especialmente cuando confrontan las principales dinámicas de acumulación de capital y las políticas estatales que las facilitan.

Es en este marco donde se define la diferencia entre organizaciones como UVOC, CUC, CPT, frente a otras formas de organización campesina e indígena cuya orientación es la realización de alianzas con Gobiernos de turno, como sucede actualmente con Conic, y la gestión en espacios institucionales como el Codedeav o los Comude, como es realizado por organizaciones que impulsan estrategias dirigidas a la institucionalidad del Estado.

Una segunda vertiente está constituida por organizaciones que impulsan acciones complementarias como parte de sus estrategias políticas. Hacen parte de estrategias de cuestionamiento y resistencia social a las visiones y actividades extractivas, al mismo tiempo que intentan incidir en el Siscode. Este sería el caso de asociaciones como Aseca, una institución no gubernamental que forma parte de la Congav, cuya incorporación a esta coordinadora podría considerarse secundaria y complementaria en el marco de su estrategia, en la cual predominan las búsquedas alternativas en materia de sistemas de salud comunitarios e indígenas, soberanía alimentaria y organización comunitaria, municipal y regional, en buena medida vinculadas de la perspectiva del “Buen Vivir” (E-C36-MP-09.10.12). Impulsan acciones de incidencia en el Codedeav principalmente, como orientación complementaria.

Por último, están las organizaciones que realizan estrategias institucionales e institucionalizadas en el Siscode. Su búsqueda en general es la apertura de espacios para la participación protagónica de la sociedad civil en las decisiones sobre políticas, presupuestos y auditoría social de programas y proyectos. En el ámbito rural, comunitario y municipal, esta búsqueda se relaciona con la concreción de proyectos y con la posibilidad de coordinar programas y proyectos provenientes de oenegés, principalmente. En el ámbito departamental y nacional, la pretensión es la incidencia en la decisión sobre presupuestos y normativas, así como en la inclusión de perspectivas multiculturales o provenientes de demandas de los pueblos mayas. En esta vertiente encontramos aquellas que se encuentran formando parte del Codedeav o de los Comude.

CAPÍTULO IV

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES PARA LA ACCIÓN PÚBLICA EN ALTA VERAPAZ

El “desarrollo” constituye un dispositivo conceptual, cuya aplicación tiene consecuencias en la acción política que impulsan, tanto actores estatales, como no estatales. Sus implicaciones están dadas en las políticas públicas, en los espacios de acción pública, así como en las estrategias que implementan actores no estatales de diversa índole en dirección a incidir en tales políticas y espacios.

En este sentido, el Estado guatemalteco ha querido implementar como política pública —de forma efímera y con poco alcance— la apertura de espacios para la acción pública, es decir, de intersección y complementariedades en la búsqueda de resultados de diversa índole, coyunturales y permanentes, referidos a conflictividad, desastres, emergencias en materia de hambruna y seguridad alimentaria, y uno de los de mayor trascendencia en materia de políticas de desarrollo: el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Siscode).

En específico, el Siscode se ha constituido en articulador de instituciones gubernamentales, Gobiernos municipales y actores procedentes del ámbito de la sociedad civil. En la formalidad de la ley, constituye el marco institucional más avanzado que encuentran actores sociales para participar e incidir de cara a políticas públicas que tienen el potencial de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de la población; en específico, para incidir en políticas de desarrollo, desde su carácter de representación social, lo que es decir, desde las visiones, intereses y propuestas que representan y gestionan.

En ese sentido, el Siscode ha sido considerado teóricamente un importante espacio de acción pública, no solamente en dirección al impulso de políticas estatales de desarrollo, sino también para la democratización del Estado. No obstante, ¿Hasta dónde ha sido permitido avanzar en esa dirección? ¿Cuál ha sido

la forma y el contenido con los cuales el Estado lo ha gestionado? ¿Cuáles son sus posibilidades y limitaciones en tanto espacio de acción pública orientado al desarrollo territorial? A estas interrogantes se busca dar respuesta en lo que sigue.

1. Acumulación de capital y acción pública en Alta Verapaz

¿Cuáles son aquellos nudos problemáticos, aquellas condiciones y dinámicas que interpelan el espacio de acción pública orientado al desarrollo territorial abierto por el Estado?

Un nudo fundamental se encuentra en el modelo de acumulación de capital, que impide la democratización en la tenencia de la tierra, la adquisición de otro tipo de medios de producción, la dotación de crédito, la provisión de tecnología, el flujo de asesoría y recursos que beneficien a la agricultura familiar, la economía campesina, al pequeño cooperativista, y no solo a las unidades productivas y actividades económicas principales que integran el eje articulador del latifundio, agronegocio y empresa extractiva. Es un nudo problemático, además, porque la producción de materias primas y energía, antes que orientarse a satisfacer las necesidades del territorio y a la generación de sinergias para el desarrollo de las fuerzas productivas en el departamento –como en el país–, se orienta a la satisfacción de la demanda del mercado internacional, estimulado por variaciones al alza de determinados productos (como el oro), de inversiones del sector financiero global y de políticas de organismos financieros internacionales como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Es un modelo que no genera flujos de producción ni un mercado que impacte en actividades productivas y en condiciones económicas y sociales de contingentes de población mayoritarios, permitiéndoles nuevas posibilidades de desarrollo de sus capacidades productivas y por consiguiente la posibilidad de satisfacer necesidades vitales¹³³. Es un modelo de acumulación que, además, impide el crecimiento del empleo formal, permanente y en condiciones laborales y salarios dignos.

Como se ha analizado en el segundo capítulo de este texto, el modelo de acumulación extractivo se expande y profundiza en el territorio de Alta Verapaz,

133 Así como lo plantea teóricamente el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el cual se encuentra en la tentativa de convertir a los campesinos de subsistencia en productores excedentarios a través del impulso del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (MAGA, 2012).

debido al estímulo que registra la producción de caña de azúcar, palma de aceite, energía eléctrica y extracción de minerales. Esto ocurre sobre la base del despojo, el acaparamiento y la reorientación de tierras y territorios específicos (como la microrregión de Nimlajacoc y la rivera del Río Dolores, en Cobán, para el caso del proyecto hidroeléctrico Santa Rita), la reorientación en el uso de la tierra (como en la FTN y el Valle del Polochic) y la apropiación privada de recursos naturales renovables y no renovables para actividades extractivas, productivas y turísticas. Todo ello con la aplicación de medidas económicas y extraeconómicas que se traducen en despojo legal e ilegal, padecido por campesinos o pequeños productores, comunidades rurales y pueblos originarios.

Tales formas de acumulación de capital históricas y recientes, hacen parte –como se ha visto– de un sistema integrado y encadenado de negocios, constituidos en parte por enclaves de capital –como los agronegocios– en buena medida ajenos al territorio. Sus consecuencias e impactos son sentidos por la economía familiar campesina y se traducen en afectaciones a la pequeña y mediana producción que, además, es la más vulnerable en los momentos de crisis relacionada con la disminución de precios en el mercado internacional o con los impactos de plagas relativamente frecuentes. Consiguientemente, con efectos en la subsistencia, la producción de alimentos para el autoconsumo y el mercado regional, y la disminución de fuentes de empleo, siendo que las nuevas actividades productivas no compensan las pérdidas en este sentido. Además, como sucede con el cultivo de la palma, apenas genera la mitad de la riqueza para la economía territorial en comparación con el sistema frijol/maíz, y menos aún que el sistema maíz/maíz, como lo ha documentado Alonso, *et al.*, (2008). Mientras esto sucede, la producción agroindustrial y los servicios –como el turismo–, situados en el territorio, estimulados por las nuevas inversiones, también resultan insuficientes para compensar y sentar bases para el despegue económico en términos de desarrollo territorial.

A lo anterior se suman impactos en materia ambiental (como pérdida de biodiversidad, bosques, contaminación de aguas), social (desplazamientos de población, encerramiento de parcelarios, constitución de nuevas fronteras territoriales y fragmentación de las dinámicas territoriales) y, en específico, por ejemplo a la salud (enfermedades provocadas por plagas y uso de agrotóxicos).

La transformación productiva generada por la expansión de la producción de caña de azúcar, palma de aceite, proyectos hidroeléctricos, mineros y la construcción

de la FTN, constituyen parte de un proceso que no se orienta y no impacta en la reducción de la pobreza. Hasta el momento, tales resultados e impactos son contrarios a este fin, con especial trascendencia en el área rural.

Contrario a que suceda una socialización de los beneficios para los segmentos mayoritarios de la población de tales transformaciones, quienes se enriquecen con tal modelo son fundamentalmente elites latifundistas y empresariales, locales y transnacionales, insertas en el territorio en distintos momentos históricos, articulados como empresas o grupos corporativos, con distintos encadenamientos horizontales (en el territorio) o verticales (con otros territorios en el ámbito nacional, regional y global). Esto lo realizan a partir de controlar la tierra, el monopolio de la inserción del territorio al mercado internacional, y ofertar sus condiciones, energías, recursos y mano de obra barata como parte de las ventajas competitivas con las cuales logran su encadenamiento al mercado internacional o global.

Siendo que el capital territorializado o de enclave en el territorio de Alta Verapaz, tiene sus centros de operación y la centralidad para el flujo de sus ganancias fuera del territorio, la acumulación generada fluye fuera del departamento, dejando en este fundamentalmente lo necesario para la continuidad del proceso productivo, con lo cual, la dinámica extractiva se profundiza, como también la pobreza.

Estas características históricas y la dinámica que presenta el modelo de acumulación de capital en el periodo actual, resulta por consiguiente en generador de conflictividad. Esto sucede porque en el territorio encuentra la confrontación de comunidades y formas de acción colectiva proveniente del movimiento campesino y maya. Estos sujetos colectivos encuentran en los impactos de este modelo, un peligro manifiesto para su reproducción como comunidades y pueblos, y para su búsqueda de desarrollo.

Además de las condiciones que dificultan y empeoran sus condiciones de subsistencia, tales sujetos observan cómo es obstaculizada la relación sinérgica que históricamente han tenido con la naturaleza y sus potencias y energías, tanto en lo económico como en lo simbólico-significativo. Es decir, encuentra impedimentos para desarrollar aquellas dinámicas que hacen parte de la territorialidad históricamente desarrollada. Y ya que son los sujetos olvidados, marginados, excluidos y despojados de siempre, es entendible la raíz de su protesta y resistencia a las manifestaciones del modelo de acumulación imperante.

En este sentido, un nudo problemático fundamental identificado es el modelo de acumulación de capital, que debiera ser objeto de tratamiento en la perspectiva del desarrollo territorial y las políticas públicas, para lo cual el Siscode resultaría uno de los espacios pertinentes, precisamente por sus competencias normadas en la ley que le da vida. Es la carencia de tratamiento coherente de este nudo problemático lo que interpela a este espacio de acción pública, especialmente en su inserción estratégica para avanzar en la perspectiva del desarrollo territorial en Alta Verapaz. En esa dirección también interpela al Estado, el cual finalmente lo determina en sus limitaciones.

2. La gestión estatal del territorio

En el marco del modelo de acumulación de capital, el Estado gestiona el territorio para garantizar la inversión privada, implementando políticas de distinto tipo en favor de latifundistas y empresas. Esto explica por qué en la institucionalidad pública opera un concepto de “desarrollo” dentro del cual, este tipo de actividades extractivas así como las actividades productivas dominantes históricamente en la región, son entendidas como sustanciales en el “desarrollo nacional”, y en específico para el departamento. Más allá de eso, en la institucionalidad del Estado también operan intereses empresariales, articulados directa o indirectamente, que son implementados como políticas públicas o como gestión oficiosa en general del funcionariado público y, por consiguiente, de estructuras políticas.

Este es el marco que explica cómo el Estado “gobierna” el territorio en Alta Verapaz. Y esto ocurre desde el ámbito nacional, en las acciones gubernamentales de alto nivel y las decisiones de tipo jurídico-constitucional, pasando por las delegaciones de poder gubernamental (como el gobernador departamental), los organismos desconcentrados (como los ministerios y secretarías presidenciales) y descentralizados (como los Gobierno municipales).

De hecho, las nuevas inversiones a gran escala, procedentes de intereses principalmente extraterritoriales, han estado acompañadas y facilitadas por funcionarios públicos como el gobernador, alcaldes municipales y otras entidades y funcionarios públicos, a quienes se les ha observado como promotores y operadores empresariales desde el ámbito estatal, y desarrollando acciones, inclusive, para que las comunidades cedan en su resistencia al avance de las principales pretensiones del capital local y transnacional en el departamento¹³⁴.

134 La última puesta en escena en este sentido ocurrió el 30 de julio de 2014, con la firma de un convenio

Es ahí donde se explica la gestión de condiciones de gobernabilidad para el proyecto hidroeléctrico Santa Rita en la rivera del Río Dolores y la criminalización mediática, policial y jurídica en contra de comunidades y liderazgos que se oponen a dicha inserción territorial y reivindican derechos como pueblo q'eqchi'. Ahí mismo es donde se explica la represión desmedida en contra de campesinos (mozos colonos la mayoría, expulsados de fincas reorientadas a la producción de caña de azúcar) desalojados en el Valle del Polochic en el 2011 (Oacnudh, 2013), así como el desalojo de 400 familias campesinas en la finca Secamquim, Cahabón, entre el 14 y el 16 de noviembre de 2012, entre otros casos recientes. Asimismo, la aplicación de dispositivos de diálogo y negociación que han resultado en medidas dilatorias de la protesta social y de la solución a la problemática; aun en aquellos casos en donde se ha llegado a acuerdos, como en el Valle del Polochic, las soluciones que asumió el Gobierno nacional como compromiso siguen inconclusas¹³⁵.

Cuando el Estado reconoce derechos, como aquellos correspondientes a los pueblos indígenas, esto constituye un mero discurso, que a lo sumo se expresa en resoluciones, como las de la Corte de Constitucionalidad. Este organismo validó el derecho de consulta previa que debe hacerse efectivo hacia las comunidades y pueblos indígenas en materia de proyectos extractivos (Convenio 169 de la OIT, ley de la república con carácter constitucional), pero al mismo tiempo instituyó la vigencia de la Ley de Minería, objeto de impugnación por violar tal derecho. En el mismo sentido, en otro recurso de constitucionalidad que pretendía la suspensión del proyecto hidroeléctrico Entre Ríos, en Lanquín, la Corte de Constitucionalidad decidió mantener la autorización gubernamental para su construcción, aduciendo que su suspensión representaba “afectar las políticas de desarrollo” (Oacnudh, 2013: 13-15). Así, la inversión y las actividades productivas del modelo de acumulación de capital han sido garantizadas. Se han generado condiciones

entre la empresa Santa Rita S.A., el alcalde municipal de Cobán y “representantes” de comunidades aledañas al proyecto hidroeléctrico Santa Rita, con la presencia del presidente de la República, así como varios ministros (MEM, Mingob) y secretarios presidenciales. En este acto, el Gobierno anunció la instalación de una subestación de la Policía Nacional Civil en el lugar. (<http://www.guatemala.gob.gt/index.php/2011-08-04-18-06-26/item/9184-convenio-permitirá-desarrollo-comunitario-con-aporte-privado-en-cobán>). Para ampliar, véase anexo n.º 1.

135 El 5 de agosto de 2014 se realizó el traslado de 110 de las 769 familias desalojadas en el Valle del Polochic en 2011, a la finca Sactelá, del municipio de Cobán. Dicho traslado se realizó a tierras que carecen de acceso carretero y sin ninguna condición (como servicios básicos) para el asentamiento digno. La nueva comunidad rural, campesina, q'eqchi', en condiciones de miseria, ha sido denominada El Recuerdo San Pablo (En <https://comunitariapress.wordpress.com/2014/08/11/lagrimas-de-desarraigo-con-sabor-agridulce/>).

de gobernabilidad para su continuidad, desde las resoluciones de la Corte de Constitucionalidad, pasando por las políticas gubernamentales y su aplicación operativa por funcionarios de menor rango en cada territorio. Gobernabilidad que, como ha sido mostrado, es endeble y antidemocrática.

Ahí también se explican las medidas paliativas a la problemática agraria concretadas en algunos repartos agrarios y acciones de apoyo a la agricultura familiar como el “Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina”, los cuales resultan insuficientes, clientelares y portadores de contenidos cuestionables desde la perspectiva del desarrollo, de la protección ambiental, etc.; medidas que, además, son respuesta emergente a casos específicos¹³⁶ y se originan de la presión generada por la movilización campesina, antes que por una política pública garantizada con recursos y voluntad política. Esto evidencia, además, una gestión gubernamental de carácter marginal y precaria para las necesidades en aumento en el territorio.

Este es el marco que explica por qué los procesos institucionales son restrictivos para la intervención y participación protagónica de los sujetos del territorio (como las comunidades rurales, pueblos, campesinos, mujeres, etc.) y actores como las organizaciones mayas, campesinas, de mujeres, entre otras. Este es el marco de posibilidad, para que estos y otros actores, como las oenegés, implementen estrategias de incidencia en espacios y dinámicas institucionales correspondientes al Estado, a falta de otras posibilidades de influir en su orientación en lo local, regional y nacional, como sí lo logran las elites de poder económico local y transnacional. Es decir, la incidencia pretendida por actores locales o territoriales, ocurre en un contexto de acción pública restrictiva, porque se orienta esencialmente hacia la concreción de aquellas políticas gubernamentales (como la de seguridad alimentaria a través de la Codesan o la correspondiente a desastres en espacios como la Codered), que son restringidas y restrictivas desde su origen, ya que tienen la limitación para gestar soluciones efectivas a partir de contar con insuficiente capacidad de decisión y recursos.

136 Por ejemplo, en 2012 se inició el proceso de escrituración a cerca de 500 familias pertenecientes a 14 grupos comunitarios que llegaron a un entendimiento con el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) y Fontierras desde el 2008, en el caso de 204 caballerías ubicadas en la zona de protección especial de la Sierra de Chinajá. (Gobierno de Guatemala. *Respuestas gubernamentales a las reivindicaciones priorizadas por la dirigencia de la marcha campesina, 15 de junio de 2012*. Pág. 4. En <http://portal.saa.gob.gt/images/stories/PagInicio/2012/marcha/Respuesta%20a%20Organizaciones%20Campesinas%20entregada%20el%2015-06-12.pdf>).

El territorio en Alta Verapaz, entonces, es fundamentalmente objeto de aplicación de las políticas que acompañan al modelo de acumulación de capital, como las políticas, energética, minera, agrícola, complementadas con la política de seguridad dirigida a garantizar las actividades productivas dominantes. Son diríamos, las políticas de Estado, o políticas públicas en estricto sentido. Estas dinámicas, ubicadas en el modelo de acumulación de capital y las políticas que lo gestionan, son el objeto de confrontación desde el territorio, por actores que las denuncian y resisten. Por eso se afirma que es en las formas y contenidos de la conflictividad donde se observa buena parte de los problemas fundamentales que interpelan al Estado como el ente orientado a garantizar el bien común. Es ahí donde también se expresan varias de las problemáticas que en materia de desarrollo ignoran o se imponen al territorio, negando la posibilidad para generar sinergias que permitan avanzar en dinámicas endógenas (decisiones desde el territorio, procesos productivos que potencien la economía campesina y la agricultura familiar, etc.) necesarias para pensar en un Estado facilitador del desarrollo territorial.

Esta política dominante en el Estado y en la gestión gubernamental, constituye la expresión más reveladora en su orientación a tutelar intereses privados, planteados como de interés público, mientras se margina y reprimen los intereses de segmentos mayoritarios de la ciudadanía y de sujetos colectivos en el departamento.

3. La gestión estatal de la acción pública para el desarrollo territorial

El Estado guatemalteco ha querido abrir espacios de acción pública, como el Siscode, que establece un nivel normativo que estructura un marco de oportunidad y posibilidad para el efecto. Es, se diría, una política para avanzar en dinámicas de confluencia con actores no estatales que impulsan o demandan espacios de interacción y gestión conjunta de políticas y programas relacionados con la atención de problemáticas de distinto orden o de búsquedas en materia de desarrollo.

El Siscode, especialmente en el ámbito municipal y departamental, es donde el Estado ha intencionado algunas acciones en su pretensión de gestionar espacios de acción pública. Es en el ámbito municipal y departamental, a través de los Comude y Codede, donde se han propuesto y realizado orientaciones de acción pública hacia el desarrollo territorial. Sin embargo, esto lo ha realizado en un

marco en el cual se imponen como prioridad las agendas gubernamentales, que se constituyen en marco para la gestión y priorización de proyectos y para la coordinación entre instituciones y con actores de sociedad civil, convirtiéndose entonces en la agenda dominante. Complementariamente aparecen las políticas regularmente no explícitas, consistentes en la facilitación de las actividades productivas principales del modelo de acumulación de capital, principalmente aquellas que se han intensificado en esta etapa del desarrollo capitalista en el departamento y en el país.

Cuadro 9

Ambitos contradictorios en la búsqueda del desarrollo territorial en Alta Verapaz

Política de “desarrollo”		Política de acción pública	Resistencia a la política de “desarrollo”	
Estado	-Empresas -Acumulación de capital	Siscode	-Comunidades -Pueblos -Movimientos sociales	Acción política colectiva
	Represión de la protesta social	Mesas de diálogo		
Acción gubernamental para la acumulación de capital = políticas de “desarrollo”		Acción gubernamental secundaria y orientada a gestar hegemonía para la acumulación de capital	-Acción política contra la acumulación de capital y la política dominante -En busca del desarrollo alternativo	

En este marco, la posibilidad de salir de esa estrechez, estuvo expresada en el impulso del Sistema de Planificación del Desarrollo Territorial que se concretó en planes departamental, regional (FTN) y municipales. Dichos planes significaron un momento privilegiado para pensar y repensar el territorio, las dinámicas territoriales, las interconexiones entre municipios, las prioridades; en dirección a cuestionar el modelo de desarrollo actual y proponerse un modelo de desarrollo futuro, todo lo cual representó un avance actualizado –hasta cierto límite, como se ha dicho– con relación a ejercicios de planificación anteriores.

No obstante, el ejercicio de planificación se implementó bajo los contenidos y metodología instituida por Segeplan, la cual al final de cuentas, normó la dinámica de planificación. Con esto se validaron los territorios históricos devenidos de la división republicana en municipios y departamentos impuestos por el Estado e impidió la problematización de las dinámicas de acumulación de capital en tanto generadoras de conflictividad y otros efectos contraproducentes al desarrollo territorial. Más allá, quedó plasmada la idea de que las actividades extractivas constituyen motores de desarrollo, lo cual pasó a acompañar aquellas políticas orientadas a mejorar las condiciones de inversión privada, la certeza jurídica y la seguridad para la construcción o implementación de los proyectos extractivos. Esto se ha realizado sin que tales actividades productivas dominantes del modelo de acumulación de capital sean incorporadas explícitamente, ni como problemáticas ni como políticas; no obstante, esas orientaciones implícitas han sido el fundamento que normó la orientación del Siscode, de tal manera que no antagonice con dicho modelo de acumulación. Así las cosas, se legitimaron los territorios y subsunciones territoriales por parte del capital expresado en agronegocios y fincas.

Si bien los planes de desarrollo hicieron avanzar cierta perspectiva territorial durante el Gobierno de Álvaro Colom, durante el Gobierno de Otto Pérez Molina fueron cercenados en su posibilidad de implementación, y quedaron como instrumentos de referencia para la estricta gestión de proyectos de infraestructura.

Así, el plan de desarrollo territorial no llegó a constituirse en proyecto común con capacidad de movilización de los distintos actores del departamento involucrados en el Siscode. Menos implicó una dinámica que se orientara al empoderamiento o apoderamiento por sujetos y actores que por su histórica condición de marginación, equilibraran las relaciones de poder y, por consiguiente, permitieran una correlación de fuerzas con impactos en las políticas en materia de desarrollo y, por consiguiente, en los resultados e impacto de tales políticas.

A lo anterior se agregan factores relacionados con el estilo de gobernar, que para el caso del Codeceav ha significado constreñir dicho espacio, lo cual ha impedido que las políticas y prácticas de la institucionalidad estatal se confronten con la perspectiva, demandas e intereses de los actores no estatales representados en dicho espacio. Esto hace que dicha institucionalidad y sus programas, partan de las visiones exclusivas del Estado (en buena medida centralistas) y se alejen de una aplicación acorde a la complejidad y necesidades del territorio, lo que es decir, de los sujetos, dinámicas y procesos. Por otro lado, en el ámbito municipal, sigue

siendo dominante el carácter caudillista en la gestión del Gobierno municipal, lo que impacta asimismo en que los flujos hacia el Codedeav no provengan de un acuerdo genuinamente democrático y participativo desde los Cocode y Comude.

En esa misma dirección, las políticas siguen siendo aplicadas burocrática y jerárquicamente desde la centralidad del Estado y del poder político gubernamental, a través del gobernador departamental o el alcalde municipal. Es decir, las políticas públicas no adquieren el carácter territorial que podrían potenciarse en espacios de acción pública como los que están en cuestión, y que serían necesarios en la búsqueda del desarrollo territorial. En este sentido, la acción pública, desde la gestión gubernamental, sin dinámicas de Estado que le permitan continuidad, está condicionada al vaivén de la política de corto plazo, mientras aquellas políticas relacionadas con el modelo de acumulación adquieren el carácter de políticas de Estado, de largo plazo.

Ante la imposibilidad de definir y coordinar políticas públicas y, en específico, políticas de desarrollo territorial, el Codedeav en buena medida fue limitado a la decisión sobre los fondos privativos del Siscode, lo que al mismo tiempo le configuró un itinerario cíclico de gestión de proyectos. A partir de ahí, la perspectiva ha sido la gestión de fondos para proyectos, los cuales resultan inconexos a la necesidad de generar condiciones sinérgicas hacia el desarrollo territorial; antes que esto, son proyectos priorizados desde una concepción proyectista, de obra gris, vinculados además a prácticas clientelares en las cuales resultan dispositivos para ligar al ciudadano al interés estrecho del partido político gobernante. Al gestionar lo marginal del “desarrollo”, el espacio de acción pública, entonces, también resulta marginal y carente de constancia y sentido estratégico, una herramienta carente de aplicación integral y generadora de sinergias entre instituciones públicas, Gobiernos municipales y actores no estatales.

A pesar de ello, el Codedeav sigue teniendo la posibilidad de generar y coordinar una interface entre actores estatales y no estatales representados en este nivel del Siscode. Esto aun cuando los actores no estatales representados en este espacio critican prácticas de censura que les afectan o les llevan a autocensurarse o autolimitarse en sus búsquedas de incidencia. Las tensiones, divergencias y hasta contradicciones que pudieran portar los actores representados en el Codedeav, por ejemplo, carecen de un cauce institucional para resolverse y convertirse en acuerdos hacia un desarrollo compartido. Esto se profundiza en el caso de los actores que no participan y no están representados en el Codedeav, y que podrían ser parte de espacios de esta naturaleza.

Así, las políticas y la acción gubernamental se han constituido en marcos restrictivos para la búsqueda de una acción pública coherente para el impulso del desarrollo territorial. Esto se profundiza cuando se piensa en el desarrollo territorial, perspectiva que requiere la participación protagónica de los sujetos del desarrollo, quienes en general están marginados o cumpliendo un lugar secundario en la dinámica del Codedeav y los Comude. De hecho, las iniciativas de los actores no estatales en el Codedeav, por ejemplo, son secundarias con relación a los impactos que las políticas devenidas de este espacio podrían impulsar. Menor aún es su participación en las decisiones en materia de políticas vinculadas al desarrollo. Con ello, sus saberes, cosmovisiones, prácticas y propuestas son marginales o casi inexistentes en la dinámica de tales espacios. Y es que, como afirma Guillén, una estrategia alternativa de desarrollo "...no es un problema meramente técnico sino político; reclama de los agentes sociales y de las fuerzas políticas que la impulsen y la concreten" (Guillén, 2007: 516).

De tal manera que en el departamento existen déficits fundamentales de cara a la acción pública. La institucionalidad del Siscode es lo más cercano a estimular y facilitar la interacción y concertación de actores territoriales entre sí y con actores externos relevantes. Sin embargo, no se respeta la diversidad étnico-cultural, planteada en el plan de desarrollo departamental, especialmente de aquellas concreciones que están privilegiando la defensa del territorio y el patrimonio natural ante los embates del extractivismo. Los espacios de acción pública, no están generando las condiciones, por un lado, para el acuerdo hacia la solución de problemáticas como la conflictividad agraria y territorial, y por otro lado, tampoco están logrando integrar al conjunto de actores que permanecieron al margen antes y después del esfuerzo de planificación territorial. Mientras, aquellos que sí participan, contrariamente, están más constreñidos de actuar. Es decir, no se está logrando una condición básica para alcanzar lo que se busca a quince años: un Modelo de Desarrollo Territorial Futuro, como se enuncia en la planificación dirigida por Segeplan en el 2011.

4. Fortalezas y limitaciones de los actores sociales en el Codedeav

En general, la representación de sociedad civil en el Codedeav es activa, expresa opinión, realiza propuestas de distinto orden, impulsa nuevas representaciones sociales, confronta prácticas y posiciones, especialmente gubernamentales y de alcaldes municipales, y logra resultados que tienen algunos impactos, por ejemplo,

en los presupuestos sobre los cuales decide este ámbito del Siscode y en la reglamentación de los ciclos de aprobación de proyectos.

Esto es así a pesar de los intereses, representatividad y capacidades diferenciadas, que generan una acción desigual, ya que algunos de los sectores representados optan por otros espacios o formas de incidencia hacia el Estado. Así sucede con el sector empresarial el cual logra que sus intereses sean resueltos a través de establecer relación directa con autoridades en el ámbito nacional, departamental y local. Asimismo con el sector campesino, por ser un segmento importante del mismo, al no encontrar posibilidades para resolver sus demandas por la vía del Codedev, opta por otras formas de movilización, con resultados que aun cuando limitados no serían posibles por la vía de este espacio de acción pública. También el sector cooperativo o de trabajadores, que asumen este espacio simplemente para tener presencia, pero sin posibilidades para sus búsquedas gremiales, por ejemplo.

Otros actores, como las oenegés y la representación indígena, han delineado la orientación a la participación de la sociedad civil, con un salto cualitativo a partir de la conformación del Bloque de Sociedad Civil en el 2010. En general dicho bloque impulsa gestiones en el Codedev –incluida la UTD–, en la búsqueda de garantizar una mejor representación sectorial; democratizar las decisiones y mermar la incidencia anómala que a veces impulsan actores como diputados y alcaldes, al margen de las decisiones y procedimientos que establece el Siscode; el reparto de los recursos para proyectos a partir de las prioridades establecidas conjuntamente; la inversión en proyectos que trasciendan el proyectismo y la obra gris; la ejecución oportuna, pronta y con probidad de los fondos aprobados; la financiación de los proyectos que presenta, más allá de lo que proponen los Comude a través de los Gobiernos municipales. Especial importancia ha tenido, como resultado de esta participación, la aprobación del reglamento del Codedev.

En otro sentido, la representación de la sociedad civil careció de una concepción y una acción que, con relación al territorio y el desarrollo territorial, permeara en la perspectiva y metodología que se aplicó en la dinámica de planificación territorial. De tal manera que su participación fue importante, pero en buena medida circunscrita al lineamiento que en materia de planificación implementó la Segeplan. Más allá de esto, siendo que el Codedev y los Comude no se gestan como espacios con esta búsqueda estratégica y cíclica de pensar y repensar al territorio y al desarrollo territorial, lo que predominó en buena parte de los actores comunitarios que participan en el Comude fue también la perspectiva

proyectista. Adicionalmente, la representación de la sociedad civil tampoco ha sido suficientemente fuerte para que sus voces críticas logren gestar una acción pública en la cual se logre insertar la discusión sobre las concreciones del modelo de acumulación de capital en la región y menos en la definición de una política de desarrollo territorial –sea cual fuere, según su conveniencia o no– dentro del Codedeav y los Comude.

Las perspectivas diferenciadas en materia de desarrollo territorial, se encuentran principalmente en actores e iniciativas fuera del Siscode, en buena medida porque dicho espacio no ha sido capaz de abrirse o de concebir un espacio de interlocución con estos. La inexistencia de espacios de acción pública con capacidad de resolución y de un Estado que en general tampoco es capaz de resolver la demanda social, son parte de las razones para que movimientos y actores gestionen y traten de incidir en el Estado en otros ámbitos y con otras formas de acción política. Esto genera que expresiones de sujetos territoriales cuestionen al Codedeav, así como a las representaciones que están en su nombre, tal el caso de la representación de la clase campesina y los pueblos indígenas.

En general, puede afirmarse que la sociedad civil padece de fuertes limitaciones debido a que su representación en el Codedeav se ve disminuida ante el peso del sector gubernamental y el sector de alcaldes municipales, con quienes, no obstante, de forma eventual logra confluencias. Estas dificultades de estructura institucional del Siscode, para una participación ciudadana activa y protagónica en el Codedeav, se han profundizado debido a la dinámica restrictiva que ha impulsado el gobernador departamental que inició funciones en 2012.

5. Posibilidades y limitaciones del Siscode para la gestión del desarrollo territorial

En el corto plazo resulta casi imposible que el Siscode oriente la gestión del desarrollo territorial. Esto se debe, fundamentalmente, al predominio de las dinámicas de acumulación de capital imperante y a las políticas públicas que le acompañan, las cuales resultan ser determinantes desde fuera o desde dentro del Codedeav y los Comude. Complementariamente porque los planes de desarrollo validaron tales dinámicas y políticas, y pronto encontraron fuertes limitaciones para su implementación estratégica e integral. Uno de estos obstáculos se observa en el Siscode, el cual constriñe la implementación de los planes, en concreto, al uso de los fondos propios, así como a la carencia de una institucionalidad

estatal desconcentrada y descentralizada (como el municipio) que los retome e implemente de forma coherente. Antes que eso, la institucionalidad del Estado gestiona las políticas y programas institucionales y sectoriales, antes que los acuerdos y orientaciones que podrían emanar del Siscode y de los planes de desarrollo formulados. A lo anterior se suma el estilo de Gobierno nacional y departamental implementado desde el 2012, como ha sido planteado más arriba.

Por otro lado, la participación ciudadana fluctúa en su carácter a lo interno del Codedeav y los Comude. En general, la presencia de actores no estatales en estos espacios, están condicionadas al marco de posibilidad de las políticas y orientaciones que se implementan desde las figuras del gobernador y alcaldes municipales, así como al alcance de sus decisiones, que en general se limitan a su propio presupuesto. Más allá, el Siscode en general, como el Estado mismo, no reconoce sujetos del desarrollo. Lo que reconoce son representaciones sectoriales a las cuales otorga acceso limitado en dichos espacios. Aun cuando aparecen representaciones sectoriales procedentes del ámbito de la sociedad civil, no existe una formulación y dinámica que permita reconocer, por ejemplo, a los pueblos indígenas, y recuperar de estos el tipo de desarrollo que querrían impulsar, lo cual se evidencia en las múltiples formas de resistencia a los proyectos extractivos y en las concepciones diferenciadas en materia de desarrollo que no transcurren por el Siscode.

Y es que el Siscode, y en particular el Codedeav y los Comude, no llegan a convertirse en catalizadores del desarrollo territorial, y menos en espacios donde se acuerden cambios y transformaciones sustanciales, que impacten en mejorar las condiciones de vida; prueba de ello son sus agendas circunscritas a un entendimiento estrecho del desarrollo. No existe la concepción, la voluntad política y el interés por gestar, desde un ejercicio profundo e incluyente, una visión del desarrollo territorial. Bajo el concepto de desarrollo territorial sigue transcurriendo la añeja concepción del “desarrollo”, portadora del modelo de acumulación de capital y, por consiguiente, del antidesarrollo.

6. A manera de conclusión

La política de desarrollo que pasa por el Siscode, finalmente instituye un proceso de una sola trayectoria, hegemónica, dominante, devenida de la concepción y política centralista del Estado, y orientada a facilitar la acumulación de capital.

Ni por asomo se puede concebir que esa política está generando en concreto, dinámicas estructurales, sistémicas, multidimensionales, que recuperen y articulen las múltiples trayectorias sociales, productivas, etc. Tampoco permite recuperar la perspectiva endógena que, en el marco del desarrollo territorial resulta fundamental para lograr su despegue, el cual se concreta, por ejemplo, en potenciar las especificidades productivas capaces de generar impactos en cadena dentro del territorio, tanto en materia productiva y tecnológica, como en el estímulo comercial y el consumo, en dirección a proveer empleo de calidad, satisfacer necesidades vitales, y al desarrollo de una relación diferenciada con el mercado nacional e internacional. Es decir, un Siscode que permita desarrollar una perspectiva que opte, como lo plantea Boisier (2004: 37)

[...] por un estilo de desarrollo propio, con capacidad del territorio para apropiarse de una parte creciente del excedente económico generado allí para ser invertido *in situ* (a fin de dar soporte temporal a un crecimiento basado en una matriz productiva más y más diversificada); capacidad del territorio para generar sus propios impulsos de cambio tecnológico, capaces de modificar cualitativamente su funcionamiento, un asunto asociado a la capacidad para establecer y poner en funcionamiento un sistema local de C & T. [sic ...] en el marco de una cultura productora de identidad territorial, a partir de la cual los activos intangibles potencian la competitividad territorial.

Si partimos de la perspectiva de Boisier (2004), en la investigación no se logra determinar que se recupere la complejidad del territorio de Alta Verapaz, o una propiedad emergente del mismo, o un atisbo de reingeniería en las intervenciones que realizan las instituciones públicas y menos los espacios de acción pública analizados, más allá de lo limitado que resultó la planificación territorial. Y esto es así, porque las aplicaciones de políticas, además de verticales, no recuperan sujetos, dinámicas, procesos y prácticas territoriales, más allá de aquellos que interesan para la acumulación de capital o para la presentación de resultado burocráticos. No se recuperan los procesos y dinámicas que intervienen en las condiciones y posibilidades del territorio como fuente, medio y fin en materia de desarrollo territorial, de tal manera que las políticas públicas y los espacios de acción pública, como el Codedeav o los Comude, se conviertan en elementos sinérgicos para generar que “[...] las potencias del territorio, principalmente los sujetos en el territorio, sean la base del nuevo desarrollo a impulsar y no insistir en estrategia procedentes desde fuera [...]” (Sosa, 2012: 117).

Puede decirse, a lo sumo, que existe cierta consideración con relación a la heterogeneidad territorial, que se concreta en la subregionalización que se plasma en el plan de desarrollo departamental y el plan de desarrollo de la F'ITN. Asimismo, la perspectiva de mediano plazo del plan, pero como se ha visto, fuertemente limitada en su continuidad, al punto de quedarse en simple documento y –como se ha dicho– en simple cartera para la gestión de proyectos.

El espacio de acción pública indagada, entonces, carece de las posibilidades para gestar el desarrollo territorial, pues no tiene implicaciones en el reordenamiento de las políticas a partir de la lógica del territorio (o de los territorios al interior del departamento), de las actividades productivas, de la relación entre la producción, los servicios y la industria, de la necesaria sinergia que debe promoverse entre lo rural y lo urbano, y con otras regiones íntimamente relacionadas y circunscritas a Baja Verapaz, El Quiché, El Petén o Izabál. Asimismo, carece de la posibilidad para que se articulen actores procedentes del territorio, especialmente en su carácter de sujetos poseedores de visiones, intereses e iniciativas desde la histórica dinámica territorial, siendo fundamentales en la decisión e implementación de planes en perspectiva territorial y, por consiguiente, endógena. Esto es lo que no sucede en el Codedeav ni en los Comude. Ni siquiera en perspectiva propagandista puede constatararse, por ejemplo, el uso de la idea de una identidad territorial que sea movilizadora en torno a la producción, el comercio o el turismo, y menos en la búsqueda de gestar un cuerpo social o técnico en esa perspectiva.

Sin duda, insistir en otras complejidades que requiere el desarrollo territorial, esbozadas en el primer capítulo de este texto, es abundante para una experiencia como la del Siscode, que siendo la punta de lanza estatal en materia de acción pública, carece de los avances suficientes. Un Siscode, con reformas necesarias como se verá en el último capítulo, tiene la posibilidad de convertirse en una institucionalidad orientada al desarrollo territorial y, en coherencia, hacia la construcción de espacios de acción pública cogestionados entre actores estatales y las representaciones de los sujetos del territorio. Sin embargo, más allá de los ensayos que han transcurrido por el mismo –como el de la planificación territorial– requiere de un Estado distinto, que se oriente al bien común, antes que al interés de elites predominantes en y desde las dinámicas de acumulación de capital imperantes en el departamento y el país. Un Estado que permita el desarrollo de un Gobierno que geste la cooperación entre actores y agentes territoriales, en la búsqueda de concebir, planificar e implementar, desde el territorio y los sujetos, un proyecto de desarrollo territorial.

En esta perspectiva, como afirma Cabrero (2000), el Estado ya no sería el productor de la sociedad, sino el resultado de la producción de esta, lo cual sería posible con espacios de acción pública, que recuperen experiencias como la del Siscode, y donde lo político y el trabajo en materia de asuntos públicos, no sea exclusividad del poder público, como plantea Jean Claude Thoening (1997: 22). Esto no implica que el Estado pierda su papel, que seguiría siendo necesariamente el generador y coordinador de la acción pública, a través de una institucionalidad territorializada, como plantea Cabrero (2010:47). Asimismo, donde se recuperen perspectivas necesarias, como la de los derechos, las reivindicaciones y demandas, como fundamento en la definición de metas colectivas, territoriales, que cuenten con los suficientes recursos y capacidades de decisión.

CAPÍTULO V

PAUTAS PARA LA ACCIÓN PÚBLICA HACIA EL DESARROLLO TERRITORIAL

El Siscode es sin duda un espacio de acción pública con posibilidades de contribuir en la búsqueda del desarrollo territorial a partir de gestar la confluencia entre actores no estatales y estatales, lo que significaría la conjunción de intereses, experiencias, visiones y capacidades, en el camino por lograr la satisfacción de las necesidades vitales y potenciar las condiciones y potencias endógenas para hacerlo sostenido en el tiempo. En esa dirección ideal, ha tenido algunos avances, pero también ha experimentado la activación de fuertes dispositivos de poder que impiden el despliegue de sus potencialidades. Por ello se planteó realizar esta indagación desde la perspectiva de la acción pública y el desarrollo territorial, la cual también tuvo desde su inicio el propósito de formular propuestas de distinto orden, devenidas del acercamiento a la realidad concreta. Tales propuestas, como es obvio al llegar a esta parte, no pueden entenderse sino en un contexto donde las dinámicas económicas e institucionales, no están logrando el fin de mejorar las condiciones de vida, necesarias para pensar que estamos caminando por un rumbo de desarrollo pleno del ser humano.

Lo anterior no se logra pues, tanto las dinámicas económicas, como institucionales, carecen de la orientación, propósito y concreción para alcanzarlo. Más que eso, teóricamente, el Estado es fundamental como dinamizador del desarrollo, pero, como se ha visto, implementa políticas que lo contradicen en sus formulaciones normativas, como la de ser garante del bien común.

Complementariamente, una perspectiva territorial, para ser coherente con el desarrollo territorial y con el territorio en tanto dinámica y construcción social compleja y multidimensional¹³⁷, no puede sino partir del reconocimiento: a) que tales dimensiones deben ser abordadas en su carácter sinérgico y, b) que los

137 Para un acercamiento a una perspectiva más compleja de entender el territorio, véase Sosa (2012).

sujetos territoriales, como las comunidades y pueblos, requieren ser protagonistas fundamentales en el acuerdo sobre políticas públicas que impactan el territorio y determinan, en una dirección u otra, el desarrollo territorial.

En esa dirección, a continuación se plantean un conjunto de ideas que evidentemente no agotan la discusión. Ideas que vienen a sumarse a las generadas por múltiples estudios¹³⁸, que al partir de la problemática planteada en este texto, tienen la posibilidad de aportar nuevas perspectivas. Son ideas que pretenden una relación dialógica con los sujetos y actores territoriales, con la institucionalidad y funcionarios públicos y con instituciones y actores académicos, interesados en encontrar posibles pautas para el impulso de renovadas o nuevas políticas y prácticas hacia el desarrollo en general y el desarrollo territorial en particular. Véanse, entonces, como posibles discusiones.

1. Propuestas con relación a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural

- En sus principios, la LCDUR debiera reconocer sujetos del desarrollo territorial, entre estos: las comunidades y pueblos indígenas. Este reconocimiento debe partir del espíritu y concesión de derechos colectivos que emanan del Convenio 169 de la OIT –ley de carácter constitucional–. Esto permitiría abrir la posibilidad para que los pueblos tengan el reconocimiento de realizar procesos de consulta, con carácter vinculante, a partir de sus propios procedimientos tradicionales y previamente a la aprobación de licencias para proyectos que puedan afectarles, como los proyectos mineros e hidroeléctricos. Esto requiere una modificación a la LCDUR, tanto como a la Ley de Minería.
- Siendo que el Siscode implica la formulación de políticas, planes, programas y proyectos con perspectiva territorial, es necesario que la ley plasme, en todos los niveles, la función de revisar y proponer modificaciones a políticas públicas, como la energética y minera por ejemplo. Esto es esencial para garantizar que estas no se impongan y contradigan la búsqueda del desarrollo

138 Uno de tales estudios fue realizado conjuntamente con Belinda Ramos para el PNUD. En este hacemos referencia a las debilidades en la integración y funcionamiento del Siscode, dificultades en su funcionamiento sistémico, falta de eficacia en el proceso de formulación de políticas públicas a su interior, prácticas que lo desinstitucionalizan, fragilidad frente a actores de poder y a prácticas clientelistas, entre otras.

en general y el desarrollo territorial en particular, y de esta manera encuentren posibilidades –cuando las tengan– de ser objeto del consenso social y de ser pertinentes en su aplicación.

- En la LCDUR se da por cierto, que sabíamos qué, cuál y cómo alcanzar el desarrollo. Este supuesto permitió que se impusiera la concepción hegemónica del desarrollo como contenido de sus búsquedas y posibilidades. En ese sentido, y contradiciendo ese supuesto, se propone institucionalizar como función del Conadur, la revisión constante de la concepción del desarrollo, complementariamente a las políticas de desarrollo (Artículo 6, inciso f). En esa misma dirección, se propone el impulso de discusiones al respecto, como una acción pública en todos los niveles del Siscode y fuera del mismo. Esto será esencial para abrir el Siscode a los aportes provenientes de concepciones y prácticas que emanan de propuestas como la del “Buen Vivir”, la economía solidaria, el desarrollo a escala humana, la agroecología, la soberanía alimentaria, etc.; de tal manera que encuentren la posibilidad de ser consideradas en la formulación de políticas y programas de desarrollo que emanen de tal sistema.
- En perspectiva del desarrollo nacional y del desarrollo territorial, el Siscode debiera problematizar el modelo de acumulación de capital imperante – eufemísticamente llamado modelo de desarrollo–, como base para la gestación de nuevos o reformulados planes de desarrollo territorial. En ese sentido, debe plantearse la pregunta sobre la conveniencia de continuar con ese “modelo de desarrollo”, considerando un conjunto de criterios, como el del bien común, la protección ambiental, el respeto a derechos ciudadanos y colectivos, como los derechos de los pueblos indígenas, de las mujeres, entre otros.
- Es fundamental trascender la perspectiva del proyecto de obra gris o infraestructura. Para el efecto, debe reformarse la norma que impide que pueda aprobarse y financiarse otro tipo de proyecto, como la formación y capacitación de actores en materia de desarrollo territorial. En todo caso, lo importante es abrir el sistema a propuestas de otra naturaleza y también esenciales para el desarrollo, siendo que ahí también se encuentran posibilidades para potenciar sinergias para esta búsqueda.
- Normar que todos los ministerios sometan periódicamente a discusión dentro del Siscode, las políticas que implementan y que están relacionadas con el desarrollo nacional y territorial en particular, tal el caso de la política

minera, energética, agrícola, medio ambiental, de educación, salud, empleo, entre otras. En ese sentido, esto debe trascender desde el nivel nacional hacia el municipal del Siscode. Solo desde acá sería posible dotarle al Siscode de la capacidad para gestar políticas públicas de desarrollo que trasciendan la castrante práctica de decidir solo sobre las políticas gubernamentales y los fondos privativos de por sí escasos que maneja en el ámbito departamental tal sistema.

- En la dirección anterior, los ministros debieran estar obligados a participar como mínimo en dos sesiones anuales del Conadur, cuyas políticas a su cargo deben ser objeto del tratamiento correspondiente. De tal manera que no quede solo en el presidente de la República la potestad de decidir al respecto, especialmente cuando su orientación sea blindar aquellas políticas que benefician a pequeñas elites pero que afectan a las grandes mayorías y al interés público.
- En el ámbito departamental, es necesaria una correlación de fuerzas más favorable a la representación procedente del ámbito de la sociedad civil. En este sentido se propone que las representaciones sociales en el Siscode se multipliquen y procedan de subregiones departamentales, que en varios casos han sido definidas en los planes de desarrollo; este sería el caso de la FTN en Alta Verapaz, por ejemplo. Asimismo en el ámbito municipal, donde la representación debe proceder del reconocimiento de los sujetos del desarrollo territorial y de los actores organizados, de cuya representación democrática surjan los delegados sectoriales, comunitarios y microrregionales, suprimiendo la potestad del alcalde municipal para decidir quién representa a los sectores sociales en el Comude.
- En el ámbito municipal es necesario garantizarle al Comude la función de dar seguimiento al desarrollo de políticas y la ejecución de planes, programas y proyectos de Estado o gubernamentales, o su referencia a la corporación municipal y al Siscode, como actualmente se define en el artículo 12, en sus incisos f y g, de la LCDUR. Es decir, que puedan darle seguimiento y evaluar, asimismo, las políticas devenidas o ejecutadas desde el ámbito nacional, como aquellas que implementan los ministerios. Esto permitirá retroalimentar esas políticas en sus implicaciones territoriales y realizar las correcciones en la búsqueda de hacerlas coherentes con la perspectiva del desarrollo territorial.

- En la LCDUR debe quedar garantizada la aplicación del Convenido 169 de la OIT, en dos sentidos fundamentales:
 - A. El ejercicio del derecho que los pueblos indígenas tienen para decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecta sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, debe garantizar a dichos pueblos su participación en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente (OIT, art. 7).
 - B. La garantía del derecho a la consulta previa y de buena fe, del cual son sujetos los pueblos indígenas en materia de medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente (OIT, art. 6, inciso a). Esto también aplica a recursos minerales o del subsuelo propiedad del Estado, en cuyo caso los pueblos deben gozar del procedimiento de consulta antes de emprender o autorizar cualquier licencia de exploración o explotación, a fin que determinen si son perjudicadas sus tierras y territorios y otros recursos en relación con el desarrollo, la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos o de otro tipo (OIT, art. 32, numeral 2).
 - C. Lo anterior implica derogar el artículo 26 de la LCDUR, que en materia de consultas a los pueblos indígenas, restringe y limita la aplicación del derecho: “En tanto se emite la ley que regule la consulta a los pueblos indígenas, las consultas a los pueblos maya, xinca y garífuna sobre medidas de desarrollo que impulse el Organismo Ejecutivo y que afecten directamente a estos pueblos, podrán hacerse por conducto de sus representantes en los consejos de desarrollo”. Esto como se ha observado, atenta contra el derecho de los pueblos indígenas, contra sus normas y procedimientos, y contra sus genuinas formas de representación política. Asimismo, abre la posibilidad para suplantar la representación de tales sujetos.
- Instituir un artículo que determine que los planes de desarrollo correspondientes a cada nivel del Siscode, serán la base fundamental de la agenda de los consejos, mientras las agendas gubernamentales serán objeto fundamentalmente de coordinación. Esto es necesario puesto que las agendas

departamentales suelen imponerse como lineamientos en los Codede y Comude con cada cambio de Gobierno o partido político en el poder gubernamental. Adicionalmente, porque los planes de desarrollo constituyen la posibilidad de instituir políticas públicas en sentido estricto, en materia de desarrollo territorial, lo que es decir, de largo plazo.

- En estas condiciones y circunstancias, sin duda, es necesario instituir una dinámica de discusión sobre lo que implica el desarrollo territorial, como formulación compleja, que permita situarlo en el carácter estratégico de la concepción y su correlato en la práctica que debieran compartir los distintos actores estatales y no estatales –lo que no significa pensamiento único. Especial importancia tiene, asimismo, la necesidad de concebir el desarrollo territorial como algo que trasciende un fondo financiero, una idea de proyecto de infraestructura, etc.; sobretodo, requiere pensar en aquellas acciones estratégicas capaces de generar sinergias e impactos concatenados, capaces de sostenerse en el tiempo y de extenderse en el espacio, teniendo como fin el ser humano y, en concreto, a los sujetos del desarrollo.

2. Propuestas con relación al proceso político en Alta Verapaz

- El impulso de un debate organizado y sistemático sobre la concepción hegemónica del desarrollo y el desarrollo territorial, que permita poner en cuestionamiento las políticas y espacios de acción pública directa e indirectamente relacionados con esta búsqueda. Con ello se abriría la posibilidad de trascender la perspectiva ideológica devenida del interés exclusivo de la acumulación de capital, de las cámaras empresariales o del interés exclusivamente partidario y de corto plazo, hacia una perspectiva más compleja, integral, estratégica y devenida de los distintos sujetos del territorio.
- Complementariamente, impulsar un proceso de sistematización y formulación de perspectivas y experiencias, como la del “Buen Vivir”, para avanzar en un movimiento social que comparta un nuevo acuerdo conceptual, un reconocimiento a los sujetos del desarrollo territorial, como las comunidades y pueblos, y en general, una propuesta a ser potenciada en los espacios de acción pública y, en general, en los espacios públicos.
- Al mismo tiempo gestar condiciones para el avance de una nueva política que impulse, desde el interés de los sujetos territoriales, la formulación

e implementación de políticas públicas para el desarrollo territorial, que paulatinamente y de forma planificada se encuentren con búsquedas similares en el ámbito regional y nacional, condición necesaria para trascender hacia el Estado y su necesaria recreación o refundación.

3. La recreación o refundación del Estado en el centro de la discusión

Los espacios de acción pública tendrán las posibilidades que permita el régimen político. En este sentido, el conjunto de pautas más arriba planteadas requerirían la reforma a la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Pero esta pretensión está condicionada por quienes ejercen el poder fundamental fuera y dentro del Estado en este momento histórico. La posibilidad de un contrapeso ciudadano o de sujetos políticos interesados en la democratización real del Estado y, por consiguiente, de los espacios de acción pública, está en una articulación política que tenga la capacidad de presionar desde dentro y fuera del Estado para una reforma de esta naturaleza.

Es evidente que uno de los cimientos que impiden la coherencia de espacios de acción pública como el Siscode, de las políticas de Estado y gubernamentales, es el carácter del Estado actualmente existente. Un Estado que opera históricamente, desde las normas, políticas, institucionalidad y burocracia, para facilitar la acumulación de capital a costa del bien común, ignorando o procesando mediáticamente las necesidades vitales de la ciudadanía en general y los sujetos del desarrollo en particular, es un Estado que requiere una transformación profunda.

El Estado es la síntesis de relaciones sociales y, en específico, de relaciones de poder entre sujetos, sean estos: clases sociales, pueblos y demás fracciones sociales. Así, el carácter y orientación del Estado, para favorecer a unos u otros, dependerá de quién haya definido y controle su institucionalidad, es decir, sus leyes, instituciones públicas, etc. En ese sentido, el papel del Estado en Alta Verapaz, como en el país en su conjunto, no podría ser de otra manera. Quienes controlan las políticas públicas a nivel nacional y departamental, son quienes se benefician del actual modelo de acumulación de capital. Es por eso que el Estado, resulta en una institucionalidad, en funcionarios, que implementan discursos, prácticas y políticas como dispositivos de poder para asegurar la continuidad de dicho modelo.

Por tales razones se requiere recuperar la discusión sobre la necesidad de recrear o refundar el Estado guatemalteco. Sin esto, las propuestas formuladas en las páginas anteriores, quedarán en simples ilusiones con posibilidades de insertarse en procesos de reforma, que al final de cuentas, como sucedió con la LCDRU, pasaran a ser nuevos dispositivos ideológicos, normativos e institucionales, para cambiar de dirección solo hasta el punto que, en esencia, no cambie nada. Este, diríamos, es el reto estratégico de cara al desarrollo nacional y el desarrollo territorial. Este será, sin duda, la problemática que requiere ser planteada y explorada por los sujetos del desarrollo, en todos los ámbitos de la vida política y social en Guatemala.

En esa dirección, la recreación o refundación del Estado, dadas un conjunto de características y dinámicas reflejadas en la actual coyuntura, requerirán sin duda, pensar tal transformación a partir de paradigmas alternativos, desde donde pensar tal refundación. Y en este nuevo curso es necesario partir de preguntas básicas: ¿Cuáles son los sujetos que deben llevar adelante tal recreación o refundación? ¿Qué tipo de articulación es necesario construir? ¿Cuál es el camino a seguir para lograr objetivos de corto, mediano y largo plazo? ¿Cómo superamos el inmediatismo, la visión estrecha, el localismo-regionalismo, etc. como estancos que impiden abordar lo estratégico? ¿Sobre qué asuntos debemos descolonizarnos y superar nuestros esencialismos para pensar esa recreación o refundación? ¿Cuáles son las experiencias que pueden aportarnos aprendizajes en la búsqueda de la transformación?

Como puede verse, no se pretende dar respuestas y agotar las preguntas, así como tampoco limitarnos a lo que el presente estudio indagó y constató. Antes que eso, se tiene el propósito de aportar ideas para una perspectiva estratégica en dirección a crear nueva realidad, en donde espacios de acción pública como el Siscode o algo alternativo a este, encuentran posibilidades de cara a la necesidad de pensar la transformación, el “Buen Vivir”. Esto deberá partir, necesariamente, del alejamiento a la idea del desarrollo imperante y, como mínimo, de aquellas acepciones que contienen el germen o la sustancia del antidesarrollo y la reproducción de lo establecido. Y esto pasa, asimismo, por la transformación del Estado, para que cumpla con su función de garante de lo público, de lo común. De lo contrario, acción pública democrática y desarrollo territorial seguirán siendo eufemismos.

REFERENCIAS

Bibliográficas

- Aguilar, L. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. En Mariñez, Freddy y Garza, Vidal (Coord.) *Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación*. México: MAPurrúa.
- Akianto. (2012) *Impacto social y económico del sector agrícola guatemalteco sobre la economía nacional a solicitud de la Asociación del Gremio Químico Agrícola –Agrequima–*. Guatemala.
- Alonso Fradejas, A., Alonzo, F. y Dürr, J. (2008) *Caña de azúcar y palma africana: combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala*. Guatemala: Idear-Congcoop.
- Amaya Ventura, M. (2010). Acción pública, instituciones y efectividad de los mecanismos de cooperación en el sistema de gestión del agua de Aguascalientes. En *Gestión y política pública*. vol. XIX. Núm. 1. México: CIDE. pp 37-77.
- Banco de Guatemala. (2015). *Guatemala en cifras*. Guatemala: Banguat. Recuperado de: http://www.banguat.gob.gt/Publica/guatemala_en_cifras_2015.pdf
- _____. (2015). *Estudio de la economía nacional 2014*. Recuperado de: http://www.banguat.gob.gt/Publica/doctos/Estudio_de_la_Economia_Nacional_2014.pdf
- Boisier, S. (2005). *Un ensayo epistemológico y exiológico sobre gestión del desarrollo territorial: conocimientos y valores*. Recuperado de: <http://www.redelaldia.org/IMG/pdf/boisier.pdf>
- _____. (2004). Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. En *Revista Eure*. vol. XXX. núm. 90. Santiago de Chile. pp. 27-40.
- Cabrero Mendoza, E. (2005). *Acción pública y desarrollo territorial*. México: Fondo de Cultura Económica.
- _____. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la policy science en contextos cultural y políticamente diferentes. En *Gestión y política pública*. vol. IX, núm. 2. México: CIDE. pp.180-229.
- Carrera, J. (2000). *El estudio de mercado de tierras en Guatemala*. Serie Desarrollo Productivo n.º 73. Santiago de Chile: Cepal.
- Chén Bin, A. (2007). *Patrimonio cultural ecológico Salinas Nueve Cerros a punto de ser dañado por compañía transnacional*. Oilwatch Mesoamérica. Recuperado de: www.oilwatchmesoamerica.org/index.php?option=com_content&task=view&id=1256&Itemid=78

- Chiriboga, M. (1992). *Hacia una modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. En Machado, Absalón (Comp.) *Desarrollo rural y apertura económica*. Bogotá: Fondo DRI, IICA.
- Coordinadora de Organizaciones de Mujeres de Alta Verapaz –Codemav–. (2011). *Propuesta de política pública para el buen vivir de las mujeres mayas de Alta Verapaz*. Guatemala: Asociación Pop No'j.
- Colom Caballeros, A. (2012). *Informe de Gobierno 2011. Los caminos de la solidaridad. Cuarto informe presidencial y memoria de labores*. Guatemala: Gobierno de Guatemala.
- _____. (2010). *Segundo Año de Gobierno. Enfrentando la crisis con solidaridad*. Recuperado de: http://www.segeplan.gob.gt/downloads/informe_presidencial.pdf
- Comisión para el Esclarecimiento Histórico. (1999). *Caso ilustrativo n.º 10: Masacre y eliminación de la comunidad de Río Negro*. Guatemala.
- Concheiro Bórquez, L. (2008). Avances en la enseñanza del desarrollo rural. En Luciano Concheiro Bórquez. *Argumentos*. Año 2. núm. 1. Perú: Instituto de Estudios Peruanos. Recuperado de: <http://sala.clacso.org.ar/gsd/ cgi-bin/library?e=d-000-00--0cpda--00-0-0--0prompt-10---4-----0-11-1-es-50--20-about---00031-001-1-0utfZz-8-00&cl=CL1&d=HASH0989560d5205a75c580c31>=1>
- Congreso de la República de Guatemala. (2008). *Ley del Fondo para el Desarrollo Económico de la Nación (FONPETROL), Decreto 71-2008*. Guatemala: Congreso de la República.
- _____. (2002). *Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 11-2002*. Guatemala.
- Consejo Departamental de Desarrollo Urbano y Rural de Alta Verapaz. (2011). *Reglamento interno*. Cobán, Alta Verapaz, Guatemala.
- Consejo Departamental de Desarrollo de Alta Verapaz y Segeplan. (2011). *Plan de desarrollo departamental 2011-2015*. Guatemala.
- Contraloría General de Cuentas. (2014). *Municipalidad de Cobán, departamento de Alta Verapaz: auditoría financiera y presupuestaria (período del 01 de enero al 31 de diciembre de 2013)*. Guatemala. Recuperado de: http://www.contraloria.gob.gt/i_docs/i_DM013/archivos/parte2/ALTA_VERAPAZ/COBAN.pdf
- Dalberg, Fundesa y Cacif. (2011a). *ISDE Café*. Guatemala. Recuperado de: http://www.mejoremosguate.org/cms/content/files/diagnosticos/economicos/07.ISDE_Cafe.pdf
- _____. (2011b). *ISDE Palma: análisis sectorial*. Guatemala. Recuperado de: http://www.mejoremosguate.org/cms/content/files/diagnosticos/economicos/16.ISDE_Palma.pdf

- Damiani, O. (2004). *Crisis de precios y estrategias exitosas de pequeños productores de café en Guatemala*. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033016.pdf>
- De Zutter, Pierre y van der Zel, H. (2003). *Impactos y aprendizajes de un desarrollo rural con sabor poqomchi. Experiencias del Proyecto ALA 94/89 en el departamento de Alta Verapaz, Guatemala*. Guatemala: ALA 94/89. Recuperado de: http://www.pachamamaraymi.org/publicaciones/42_saborpoqomchi.pdf
- Díaz Zeceña, L. (2011). *Mil 360 conflictos por tierras hay en el país*. Guatemala: Prensa Libre. Recuperado de: www.prensalibre.com.gt
- Durini, E. (2005). *Desarrollo capitalista y subdesarrollo periférico. Notas para la comprensión del subdesarrollo en la periferia latinoamericana*. Guatemala: Facultad de Ciencias Económicas, USAC.
- Echeverri, R. y Moscardi E. (2005). *Construyendo el desarrollo rural sustentable en los territorios de México*. México: IICA.
- Elías, S. (2013). El colonato en Guatemala: resabios del trabajo agrícola en relación de servidumbre. En *Tikalía*, Revista científica de la Facultad de Agronomía. vol XXXI. núm. 2. Guatemala: Fausac- USAC.
- Enríquez Villacorta, A. y Rodríguez M. (2009). *Santa Tecla. Gestión participativa y transformación del territorio*. El Salvador: Afan Centroamericana S.A. de C.V.
- Equipo para la Transformación Social en Desarrollo del Territorio –EpTS-DT–. (2014). *Mapeo territorial de Alta Verapaz*. Guatemala: VRIP, URL. Inédito.
- Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En Daniel Mato (coord.), *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*. Caracas: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela. pp. 17-31.
- _____. (1997a). Anthropology and development. En *International Social Science Journal*. vol. 49. núm. 154. Unesco. pp. 497-515.
- _____. (1997b). Imaginando un futuro: pensamiento crítico, desarrollo y movimientos sociales. En López-Maya, Margarita (ed.). *Desarrollo y Democracia*. Caracas: Nueva Sociedad. pp. 135-172.
- _____. (1996). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Esser, K.; Hillebrand, W.; Messner, D. y Meyer-Stamer, J. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. En *Revista de Cepal*. núm. 59. pp 39-52.

- Estrada, O. (2011). *Gobierno busca erradicar sistema de mozos colonos*. Guatemala: Diario de Centroamérica. Recuperado de: <http://www.dca.gob.gt/es/20120507/Nacionales/16402/Gobierno-busca-erradicar-sistema-de-mozos-colonos.htm>
- FAO. (2014). *Informe mensual sobre la reserva, precio y mercado del maíz y frijol con familias de las comunidades donde se ejecutan los proyectos apoyados por FAO-Guatemala. Al 1 de junio de 2014*. Recuperado de: http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20mensual%20sobre%20la%20reserva%20precio%20y%20mercado%20del%20maiz%20y%20frijol_1.pdf
- _____. (2014). *Informe mensual sobre la reserva, precio y mercado del maíz y frijol con familias de las comunidades donde se ejecutan los proyectos apoyados por FAO-Guatemala. Al 1 de julio de 2014*. Guatemala. Recuperado de: <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Informe%20mensual%20sobre%20la%20reserva,%20precio%20y%20mercado%20del%20maiz%20y%20frijol.pdf>
- Flórez, J. (2009). *Los movimientos sociales y la crisis del desarrollismo. Una aproximación teórica desde Latinoamérica*. Serie Documentos Especiales n.º 5. Buenos Aires: Clacso.
- Gamboa Belteton, K. (2005). *La conflictividad de tierras en Alta Verapaz*. Recuperado de: www.idem.org
- García Mónzón, T. (2011). *Territorio kaxlan-territorio Q'eqchi'. Conflictos en áreas protegidas de Livingston, Izabal*. Tesis de licenciatura en Antropología. Guatemala: Escuela de Historia, USAC.
- Garrido López, J. (2009). *Grupos arquitectónicos asociados a Salinas Los Nueve Cerros, Cobán, Alta Verapaz, Guatemala*. Recuperado de: www.mesoweb.com/es/articulos/Garrido.pdf
- Gobierno de Guatemala. (2014). *Política agraria. Acuerdo gubernativo 372-2014*. Guatemala: Secretaría de Asuntos Agrarios.
- _____. (2013). *Reporte estadístico de los conflictos agrarios*. Guatemala: Secretaría de Asuntos Agrarios. Recuperado de: [http://portal.saa.gob.gt/images/stories/InfoPubli/2013/pertinenciasocio/Informe%20de%20Conflictos%20Marzo%202013%20\(2\).pdf](http://portal.saa.gob.gt/images/stories/InfoPubli/2013/pertinenciasocio/Informe%20de%20Conflictos%20Marzo%202013%20(2).pdf)
- _____. (2012). *Plan del Pacto Hambre Cero*. Recuperado de: <http://www.sesan.gob.gt/index.php/descargas/17-plan-del-pacto-hambre-cero/file>
- _____. (2009). *Política nacional de desarrollo rural integral –PNDRI–, Acuerdo gubernativo 196-2009*. Guatemala: Diario de Centroamérica.
- Grandia, L. (2009). *Tz'aptz'ooqeb'. El despojo recurrente al pueblo q'eqchi'*. Autores invitados n.º 20. Guatemala: Avancso.
- Grandin, G. (2007). *Panzós: la última masacre colonial, Latinoamérica en la Guerra Fría*. Autores invitados n.º 16. Guatemala: Avancso.

- Guerrero, J. (2012). *La debacle del cardamomo*. Guatemala: Plaza Pública. Recuperado de: <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-debacle-del-cardamomo>
- Guillén R., A. (2007). La teoría latinoamericana del desarrollo. Reflexiones para una estrategia alternativa frente al neoliberalismo. En Vidal, Gregorio y Arturo Guillén R., (comp). *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización. Homenaje a Celso Furtado*. Buenos Aires: Clacso. Recuperado de: http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/edicion/vidal_guillen/28Guillen.pdf>.
- Hammond, D.; Rosales, J. y Ouboter, P. (2013). *Gestión del impacto de la explotación minera a cielo abierto sobre el agua dulce en América Latina*. Recuperado de: <http://www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/37577832.pdf>>.
- Hernández, S. y Castañeda, F. (2011). *El programa de palma africana como política de seguridad alimentaria en Guatemala*. Guatemala: Flasco-CIIDH.
- Hidalgo, F.; Houtart, F. y Lizárraga, P. (ed.). (2014). *Agriculturas campesinas en Lationamerica. Propuestas y desafíos*. Quito: Editorial IAEN.
- Hurtado, L. (2008). *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: el caso de Alta Verapaz, 1970-2007*. Guatemala: F&G Editores.
- Iarna. (2006). *Perfil ambiental de Guatemala 2006: tendencias y reflexiones sobre la gestión ambiental*. Guatemala: Iarna-URL.
- IICA. (2010). *Desarrollo de los agronegocios y la agroindustria rural en América Latina y el Caribe. Conceptos, instrumentos y casos de cooperación técnica*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- INE. (2015). *Encuesta Nacional de Vida 2014*. Guatemala.
- _____. (2014a). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2013*. Guatemala. Recuperado de: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/06/03/OX6AAFPjaBJEjjCOiK2jz8YQ8djtLyub.pdf>
- _____. (2014b). *Caracterización departamental Alta Verapaz 2013*. Guatemala. Recuperado de: <http://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2015/07/20/1fSmvzhbhVOQ5jcalarWvnNo3yoeBPu0.pdf>
- _____. (2004). *IV Censo Nacional Agropecuario. Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios*. Tomo I, Guatemala. Recuperado de: <http://www.ine.gob.gt/np/agropecuario/tomo%20I.pdf>
- Intrapaz. (2009). *Conflictos por el uso de la tierra. Nuevas expresiones de la conflictividad agraria en Guatemala*. Guatemala: Intrapaz-URL.

- López Rodríguez, J. (2003). *Teorías y enfoques del desarrollo territorial*. Colombia: Escuela superior de Administración Pública. Recuperado de: http://hermesoft.esap.edu.co/esap/hermesoft/portal/home_1/rec/APT2010/1_APT_CREDITOS/SEMESTRE%207%20APT%20CREDITOS/Teorias_Enf_Desa_Terr.pdf>.
- MAGA. (2013). *Estadísticas energéticas subsector eléctrico 2013*. Guatemala: Dirección General de Energía.
- _____. (2012) *Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina, Paffec 2012-2015*. Guatemala. Recuperado de: http://web.maga.gob.gt/wp-content/uploads/pdf/home/programa_agricultura.pdf
- _____. (2011). *El agro en cifras 2011*. Guatemala: Dirección de Planeamiento, MAGA.
- Martínez, M. (2010). Nueva ruralidad, la “remake” del termino pluriactividad. *En Nómadas, Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*. núm. 26. Madrid: Euro-Mediterranean University Institute, Universidad Complutense de Madrid. pp. 213-228.
- Max-Neef, M. (1994). *Desarrollo a escala humana. Conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. España: Nordan e Icaria.
- MEM. (2014). *Estadísticas energéticas subsector eléctrico 2014*. Guatemala: Dirección General de Energía.
- _____. (2012). *Estadísticas energéticas subsector eléctrico 2011*. Guatemala: Dirección General de Energía.
- Mineduc y Cesan. (2009). *Tercer censo nacional de talla en escolares de primer grado en educación primaria del sector oficial de la República de Guatemala, del 4 al 8 de agosto de 2008. Informe final*. Guatemala.
- Montes, J. y Leff, E. (1986). Perspectiva ambiental del desarrollo del conocimiento. En Leff, Enrique (Coord.). *Los problemas del conocimiento y la perspectiva ambiental del desarrollo*. México: Siglo XXI Editores.
- MSPAS. (2012). *Diagnóstico nacional de salud*. Guatemala.
- _____. (2010). *Encuesta nacional de salud materno infantil 2008/2009*. Guatemala.
- Oacnudh. (2013). *Los desalojos en el Valle del Polochic. Una mirada a la problemática agraria y a la defensa de los derechos humanos de las comunidades q'eqchi's*. Guatemala.
- OIT. (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*. Ginebra.
- ONU. (1972). *Informe de la conferencia de las Naciones Unidas sobre el medio humano*. Estocolmo, Suecia: ONU.

- OXFAM. (2015). *Evaluación de la situación de seguridad alimentaria y nutricional de las familias desalojadas en el Valle del Polochic*. Recuperado de: https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/oxfam_evaluacion_polochic.pdf
- Palencia Prado, M. (2012). *Elites y lógicas de acumulación en la modernización económica guatemalteca*. Guatemala: Ingep y American University. Recuperado de: http://www.american.edu/clals/upload/Palencia_Elites_Ejes_Acumulaci%C3%B3n_Guate.pdf
- Pérez Molina, O. (2014). *Segundo informe, segundo año de Gobierno 2012-2014*. Tomo I y II. Guatemala. Recuperado de: http://issuu.com/guatemalagob/docs/informe_segundo_a_o_de_Gobierno.
- Platto, S. (2004). *Situación actual ALA 94/89, 2004. Informe para la Unión Europea*.
- PNUD. (2012). *Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011/2012*. Guatemala.
- _____. (2010a). *Guatemala: Hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009-2010*. Guatemala.
- _____. (2010b). *La verdadera riqueza de las naciones: camino al desarrollo. Informe sobre desarrollo humano 2010 (resumen)*. Traducción y composición: LTS Mundo y TiH Diseño, Chile. Nueva York: Communitations Development Incorporated.
- Prebisch, R. (1953). Exposición en el V período de sesiones de la Cepal. En *El Trimestre Económico*. vol. 20. núm. 2.
- Quijano Valencia, O. (2002). *De sueño a pesadilla colectiva. Elementos para una crítica político-cultural del desarrollo*. Colombia: Editorial Universidad del Cauca.
- Ramírez Hunter, V. (2013). *Factores determinantes de la inversión extranjera en Guatemala*. Documento de trabajo 01.2013. Guatemala: Minfin. Recuperado de: http://www.minfin.gob.gt/archivos/estadisticas/estudios_fiscales/WP01.2013.pdf
- Ramos, B. y Sosa M. (2010). *Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009)*. Cuaderno de Desarrollo Humano n.º 5. Guatemala: PNUD.
- _____. (2008). *Un Estado otra nación. Culturas políticas, ciudadanía e intermediación en Guatemala*. Guatemala: Ingep, URL.
- Red Nacional de Grupos Gestores y Banco Industrial. (2011). *El comercio interno en Guatemala (estudio)*. Guatemala. Recuperado de: <http://www.gruposgestores.org.gt/2011/wp-content/uploads/2011/03/Resumen-El-comercio-Interno-en-Guatemala.pdf>
- Ribeiro, D. (1996). *El pueblo brasileño: la formación y el sentido de Brasil*. España: FCE de España.

- Rodríguez Vázquez, H. (2013). *Implicaciones del comercio internacional de bioetanol de caña para la seguridad alimentaria en Centroamérica: oportunidades y retos ante el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea*. FAO.
- Romero, W. (2010). *Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala 1985-2009*. Guatemala: PNUD.
- Ruano de la Fuente, J. (2002). *La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico*. Lisboa, Portugal: VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/clad0043411.pdf>
- Schejtman, A. y Ramírez, E. (2004). *Desarrollo territorial rural. Aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina*. Chile: Fondo Mink'a de Chorlavi, Grupo Chorlavi.
- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural. Debates y temas rurales n.º 1*. Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Secretaría de Asuntos Agrarios. (2015). *Informe de Monitoreo de política y conflictividad agraria, abril 2015*. Guatemala: DMPCA.
- _____. (2014). *Memoria de labores 2013-2014*. Guatemala. Recuperado de: <http://portal.saa.gob.gt>
- _____. (2014b). *Memoria de labores 2013-2014*. Guatemala. Recuperado de: <http://portal.saa.gob.gt>
- _____. (2012). *Reporte de las estadísticas de los conflictos agrarios, julio 2012*. Guatemala: Dirección de Monitoreo.
- Segeplan. (2015). *Ranking de la gestión municipal 2013. Informe ejecutivo*. Guatemala.
- _____. (2014a). *Lineamientos generales de política 2015-2017*. Guatemala.
- _____. (2014b). *I Informe cuatrimestral enero-abril*. Guatemala. Recuperado de: http://www.segeplan.gob.gt/laiip/downloads/132013/MCGP_1IC2014.pdf
- _____. (2014c). *Ranking de la gestión municipal 2012. Informe ejecutivo*. Guatemala. Recuperado de: http://ide.segeplan.gob.gt/ranking/ranking_portal/reportes/rptIndicadores.php
- _____. (2013). *Ranking de la gestión municipal 2012. Informe ejecutivo*. Guatemala. Recuperado de: http://ide.segeplan.gob.gt/sinittablero/archivos/ranking_2013/ranking_municipal_2011.pdf
- Sen, A. (1998). Teorías del desarrollo a principios del siglo XXI. En Emmerij, Louis y José Nuñez (Comp.). *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*. Cuaderno de Economía n.º 29. Washington, D.C.: BID. pp. 73-100.
- Sepúlveda, S.; Rodríguez, A.; Echeverri, R.; y Portilla, M. (2003). *El enfoque territorial del desarrollo rural*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de cooperación para la Agricultura.

- Sesan. (2014). *Sitios centinela en Guatemala. Estrategia contra el hambre estacional, acción 4. Sistema de Vigilancia y Alerta Temprana de la Seguridad Alimentaria a nivel comunitario*. Boletín 1. Guatemala.
- SIB. (2011). *Sector azucarero. Análisis de sectores económicos*. Guatemala.
- Solano, L. (2013). La geoestrategia del petróleo y su privatización en Guatemala. En *El Observador*. núm. 40-41. pp. 5-41.
- _____. (2012). *Contextualización histórica de la Franja Transversal del Norte*. Guatemala: Cedfog y El Observador.
- _____. (2011a). Quiché en el contexto de la Franja Transversal del Norte: la repartición de los recursos naturales. En *El Observador*. núm. 32 y 33. Año 6. pp 83-106.
- _____. (2011b). Valle del Polochic: el poder de dos familias. En *Boletín electrónico Enfoque*. Año 2. núm. 16. Guatemala.
- _____. (2011c). La palma africana: agronegocio que se expande. En *El Observador*. Año 6. núm. 28 y 29. pp. 18-38.
- _____. (2008). *Gobierno prioriza generación de electricidad*. Recuperado de: www.albedrio.org
- _____. (2007). La Franja Transversal del Norte: neocolonización en marcha. En *El Observador*. núm. 7. Año 2. pp. 3-27.
- _____. (2007). *Polochic: zona económica en ciernes*. Recuperado de: <http://www.albedrio.org/html/articulos/1/ls-014.htm>
- Sosa Velásquez, M. (2014). Acaparamiento de tierras y territorios: determinante para la agricultura familiar en América Latina. En Hidalgo, Francisco, François Hourtart y Pilar Lizárraga (Ed.) *Agriculturas campesina en Latinoamérica. Propuestas y desafíos*. Quito: Editorial IAEN. pp. 87-106
- _____. (2012). *¿Cómo entender el territorio?* Belinda Ramos (Ed.). Guatemala: Editorial *Cara Parens*.
- Sosa Velásquez, M.; Quezada, C. y Gaytán, L. (2009). *Gestión ambiental y gobernabilidad local*. Guatemala: URL, Iarna, Ingep.
- Soto Baquero, F.; Beduschi Filho, L. y Falconi, C. (Ed.). (2007). *Desarrollo territorial rural. Análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*. Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- Thoening, J. (1997). Política pública y acción pública. En *Gestión y política pública*. vol. VI. núm. 1. México: CIDE. Recuperado de: http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.VI_No.I_1ersem/TJ_Vol.6_No.I_1sem.pdf
- TSE. (2012). *Memoria Elecciones Generales 2011*. Guatemala.

_____. (2009). *Memoria Elecciones Generales 2007*. Guatemala.

Udefegua. (2011). *La violación de los derechos humanos en el Valle del Polochic*. Guatemala.

Us Pinula, J. (2013). *Acceso vs acaparamiento de la tierra: una breve aproximación a la problemática en Guatemala*. Serie Cuadernos Populares n.º 3. Guatemala: Idear, Congcoop.

Vázquez Barquero, A. (2007). Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. En *Investigaciones Regionales*. núm. 11. pp. 183-210 España: Asociación Española de Ciencia Regional. Recuperado de: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/289/28901109.pdf>

Electrónicas

1. Acciones legales en el Valle Polochic
<http://www.youtube.com/watch?v=JNK0fKl1X-A>
2. Bloque de Sociedad Civil de Alta Verapaz
www.sociav.org
3. Centro de Políticas Públicas
<http://politicaspUBLICAS.net>
4. Chabil Utza. Ingenio azucarero ubicado en el Valle del Polochic
<http://chabilutzaj.wordpress.com>
5. Diario de Centro América
<http://www.dca.gob.gt>
6. Noticias La Esfinge
www.noticiaslaesfinge.blogspot.com
7. Panorama Noticias
www.panoramanoticias.com
8. Plaza Pública
www.plazapublica.com.gt
9. Prensa Comunitaria
www.comunitariapress.wordpress.com y www.comunitariapress.blogspot.com
10. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
www.segeplan.gob.gt
11. Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas
www.uvocguatemala.org

12. Valle del Polochic, Guatemala
www.valledelpolochic.files.wordpress.com

Documentales en video

1. Esperanza en el Polochic
<http://www.youtube.com/watch?v=fquIWSFQ6TQ>
2. Gremial de Palmicultores de Guatemala
http://www.grepalma.org/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=117
3. Idear-Congcoop y Caracol Producciones (2011) Desalojos en el valle del Polochic. Guatemala 2011.
<http://www.youtube.com/watch?v=SUfbH0kSVOs>
4. Idear-Congcoop y Caracol Producciones (2011) Aj Ral Ch'och' - Hijos (as) de la Tierra - Sons of the Earth – Despojo y resistencia en la Guatemala del Siglo XXI.
<http://www.youtube.com/watch?v=rgpEvC94OM0>
5. Masivo desalojo en el Valle del Polochic.
<http://www.youtube.com/watch?v=lkE9x1Cco14>
6. Reportaje Desalojos en el Polochic (1ª. Parte). <http://www.youtube.com/watch?v=S2zH5Ckz1G4>
7. Reportaje Desalojos en el Polochic (2ª. Parte)
<http://www.youtube.com/watch?v=uTytP058MIE>
8. Reportaje Desalojos en el Polochic (3ª. Parte)
<http://www.youtube.com/watch?v=u89aOnEaE9Y>
9. Territorio: El camino de las raíces.
<http://www.youtube.com/watch?v=nePPDaHouw4>

ANEXOS

ANEXO 1

Extracto de discursos en acto de firma de convenio de cooperación para la construcción y funcionamiento de la Hidroeléctrica Santa Rita S.A.

Firmado el 30 de julio de 2014
Palacio Nacional de la Cultura
Guatemala

Firman como cooperantes y sujetos del convenio:

Alcalde municipal de Cobán
Empresa Santa Rita S.A.
Pantaleón Cu Maas, presidente de Comité de Cocodes “Juntos Podemos”

Firman como testigos del Convenio:

Otto Pérez Molina (presidente de la República de Guatemala), Erick Archila (Ministro de Energía y Minas), Mauricio López Bonilla (ministro de Gobernación), Miguel Ángel Balcarcel (asesor presidencial del Sistema Nacional de Diálogo), Antonio Arenales Forno (Comisión Presidencial para los Derechos Humanos, Copredek), Ramiro Sierra (gobernador departamental de Alta Verapaz).

EXTRACTO DE DISCURSOS

Desde la óptica de la gobernabilidad del departamento, hemos pasado muchas penas, por la Semana Santa de 2012, nos instruyó el Presidente para ir a Monte Olivo, donde había un conflicto serio. Hicimos una evaluación rápida y encontramos el desconocimiento de nuestras comunidades sobre las hidroeléctricas y el manejo mal encaminado de la empresa hidroeléctrica [...].

Ronald Ramiro Sierra Lopez, gobernador de Alta Verapaz.

En el 2008 tuvimos una muy buena relación con los líderes de las comunidades donde se va a construir la Hidro Santa Rita. Fueron importantes en nuestra elección en ese entonces. Se hicieron varios proyectos conjuntamente con las comunidades. Posteriormente, se autorizó a la empresa su entrada, sin ninguna traba. A partir tuvimos varios problemas, de ahí suspendimos proyectos porque no podíamos entrar como municipalidad [...] Con la firma de este acuerdo, con este grupo que quiere el mejoramiento de sus comunidades, vamos a reiniciar la comunicación.

Leonel Chacón, alcalde municipal de Cobán.

[...] como es que llegamos a un acuerdo después de un diálogo con la empresa. Dialogamos y llegamos a un acuerdo, para que llegue el beneficio que nos han ofrecido a cada una de nuestras comunidades. Suplicamos al señor presidente porque nos ayude y se supere este conflicto en Monte Olivo. Llegamos a un acuerdo a pesar de todos los conflictos [...] suplicamos al presidente para que retiren a estas personas que bloquean y agreden a nuestras comunidades [...] La empresa ha comprado el terreno donde va a trabajar [...] Una de nuestras peticiones es que se pueda instalar una estación de la PNC [...] Estamos esperando también la ayuda del Gobierno central, un centro de salud tipo A y dos ambulancias, y que la empresa nos de los proyectos de desarrollo. Nosotros las comunidades ya no queremos estar en conflicto, hemos analizado y queremos estar en un acuerdo. Hemos llegado a un acuerdo y queremos presentar este memorial y que el señor presidente nos lo firme [...] Tenemos muchas necesidades en nuestras comunidades y les pedimos a las autoridades para que nos ayuden. Desde Secopur hasta Faisán, necesitamos del tramo carretero, que se arreglen puentes; todas las comunidades piden para que llegue al agua potable [...] Ahora voy a entregar al señor presidente el memorial de las 18 comunidades.

Pantaleón Cu Maas, presidente de los Cocode “Juntos Podemos” de Cobán.

Los socios principales son un fondo cuyos inversionistas son bancos de desarrollo de países como Holanda, Alemania [...] y también Estados Unidos. Estos bancos invierten fondos públicos y privados para promover desarrollo en países como Guatemala, a través de inversión directa en la producción de energía renovable, eólica e hidroeléctrica. Es de notar que en estos países se ha desarrollado por encima del 70 % del potencial de sus territorios. También es importante notar que los primeros proyectos hidroeléctricos, se iniciaron por los años 1980... Esta

característica las hace que se conviertan en parte del sistema ecológico donde operan. También hace que quienes trabajan en estas empresas... desarrollen una relación simbiótica con ellas. De esta manera es importante que se tenga una relación sana [...] Todos sabemos que para tener una relación exitosa a largo plazo, las partes deben tener respeto mutuo, transparencia, honestidad, ayudarse mutuamente y el acuerdo de avanzar juntos. Con las comunidades hemos impulsado una relación de respeto... Esta relación se inició de manera voluntaria y natural a medida que más y más comunidades se acercaban a dialogar con nosotros en Cobán. La comunicación y el diálogo avanzaron hasta el punto de plasmar nuestros acuerdos en este convenio [...] Las comunidades avanzaron en nombrar representantes y formar un comité de los Cocode. Es importante notar que estos representantes con personas electas por cada Cocode en la comunidad... En una muestra de su sabiduría el comité tomó la decisión de nombrar al comité como “Juntos Podemos”. Lo que todos sabemos es que esto marca un hito para una nueva era de paz... y esto se ha hecho con el apoyo del alcalde de Cobán, el gobernador y el presidente de la República. Para finalizar solo llamo a que caminemos todos juntos hacia una nueva era.

Jorge Manrique, representante de Hidroeléctrica Santa Rita S.A.

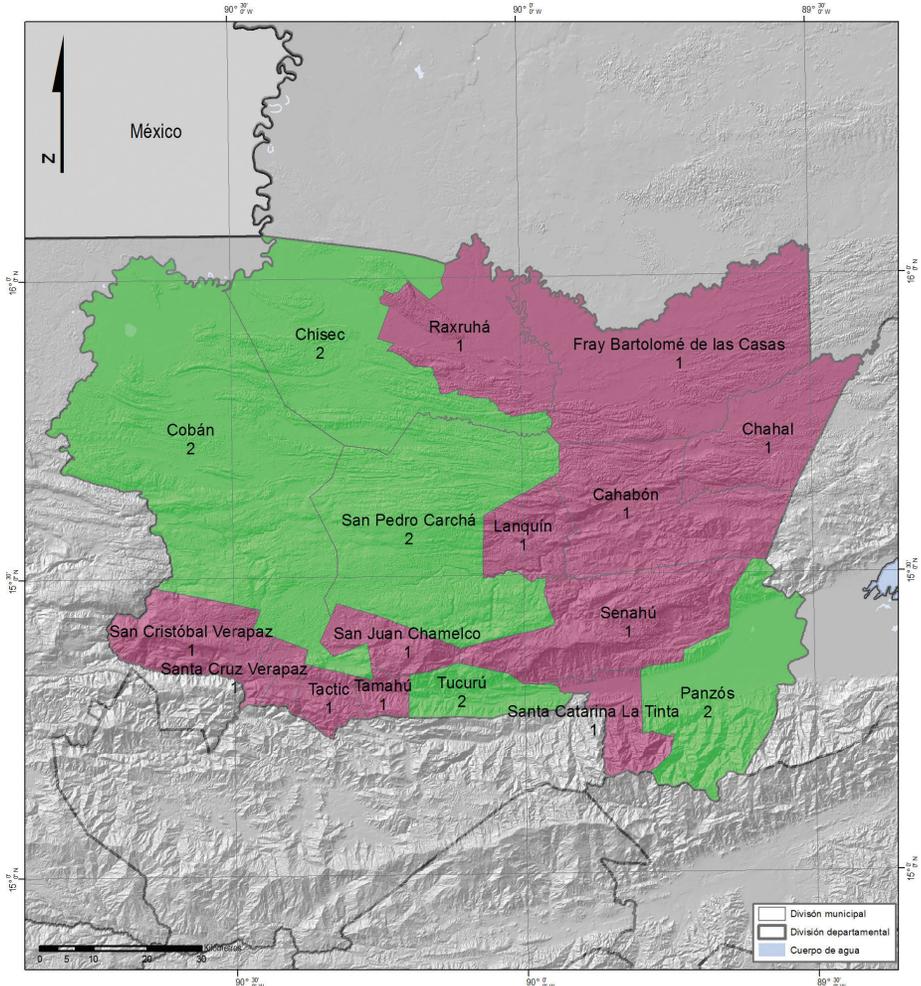
[...] hoy se ha logrado superar una etapa de desacuerdos, una etapa de enfrentamientos... de una mal información, engañando y mintiendo a las comunidades, con el objeto de sacar más dinero de las inversiones que se iban a hacer. Afortunadamente a través del diálogo... hoy tenemos un acuerdo importantísimo. Este acuerdo nos va a permitir que la hidroeléctrica Santa Rita inicie sus operaciones [...] para la construcción y funcionamiento de la empresa, por más de 20 años, que asegura el funcionamiento de la empresa y también el beneficio de las comunidades de ese sector, 18 comunidades que tienen muchas necesidades [...] Conjuntamente con el alcalde municipal, con el gobernador y nosotros, nos vamos a comprometer a resolver las necesidades de las comunidades. Ya hablé con el ministro de Gobernación y vamos a llegar a levantar el bloque que hay. No es posible que un pequeño grupo se esté manifestando en contra de lo que los líderes han venido a afirmar; su acuerdo con la construcción. También vamos a solicitar al Ministerio Público para a investigar las amenazas que dicen los representantes que están sufriendo [...] debemos respetar la constitución y las leyes del país. También ya el ministro de Gobernación tiene instrucciones de instalar una subestación de la PNC allá en el área y les de la protección que ustedes

necesitan. También necesitamos que ustedes sean beneficiados con la energía, que el programa de electrificación rural llegue a las casas de ustedes. Ministro Archila, le pido que se hagan los trámites para que se agilice y podamos llevar la energía eléctrica a las 18 comunidades. Este es un compromiso que nosotros asumimos [...] También me quedo con el compromiso de las demás peticiones que me hacen: el Centro de Saludo Tipo A, las ambulancias. También le digo que vamos a llegar al área, con el ministro de energía, con el ministro de salud, con el ministro de seguridad y con el ministro de comunicaciones [...].

Otto Pérez Molina, presidente de la República de Guatemala.

ANEXO 2

Mapa de agrupamientos de municipios en Alta Verapaz, por registro de conflictividad agraria



Universidad Rafael Landívar -URL- Vicerrectoría de Investigación y Proyección -VRIP- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente -IARNA- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales -IIES- Instituto de Investigaciones y Gerencia Política -INGEP-		Leyenda Grupo N/A 1 2
Proyección mapa digital: GTM, Datum WGS 84 Proyección mapa impreso: Coordenadas Geográficas, esfera de Clarke 1866		
Universidad Rafael Landívar <small>TRICENTENARIO 1962-2012</small>	iarna <small>INSTITUTO DE AGRICULTURA, RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE</small>	Fuente: Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente -IARNA- Instituto Geográfico Nacional -IGN- Elaborado por: Laboratorio SIG IARNA Guatemala, marzo 2013

Fuente: EpTS-DT, Vicerrectoría de Investigación y Proyección de la URL

Este mapa procede del ejercicio de mapeo de Alta Verapaz, ensayado por el Equipo para la Transformación Social en Desarrollo del Territorio, del cual el autor de este texto es coordinador ejecutivo. El mismo procede de un análisis factorial que dio como resultado la representación anterior. El agrupamiento uno incluye a los municipios que presentan la más baja disputa de derechos, de límites territoriales, de ocupaciones y de conflictos por regularización, en tanto el grupo dos registra la más alta disputa con relación a este tipo de conflictos agrarios.

ANEXO 3

Ranking de gestión municipal, Alta Verapaz años 2011-2013

Municipio	Índice ponderador	Ranking 2011	Índice ponderador	Ranking 2012	Índice ponderador	Ranking 2013
Cobán	0.522	11	0.5708	7	0.6047	3
San Pedro Carcha	0.506	18	0.6048	4	0.5604	5
Raxruhá	0.600	2	0.5299	18	0.5448	6
Fray Bartolomé de las Casas	0.351	258	0.6302	2	0.5271	11
Chahal	0.373	222	0.5538	10	0.4983	17
Panzós	0.425	129	0.4870	49	0.4957	18
Tactic	0.455	74	0.5420	16	0.4939	20
San Juan Chamelco	0.459	69	0.4936	42	0.4932	23
Chisec	0.489	29	0.4212	94	0.4828	31
Santa Cruz Verapaz	0.422	136	0.5499	12	0.4392	50
San Cristóbal Verapaz	0.473	51	0.4123	106	0.4357	52
Tamahú	0.391	190	0.3454	177	0.3477	139
Cahabón	0.458	70	0.2922	233	0.2623	237
Santa Catarina La Tinta	0.459	67	0.4694	61	0.2525	246
Tucurú	0.140	332	0.2647	262	0.1890	300
Lanquin	0.372	224	0.1916	310	0.1441	321
Senahú	0.334	279	0.2865	242	0.1331	325

ANEXO 4

Actores entrevistados

- 1. Alberto Pá Macz**
Instancia de Consenso del Pueblo Maya Q'eqchi'-Pozomchi' de Alta Verapaz, K'amol b'e.
- 2. Álida de León Blanco**
Oficina de Mediación de Conflictividad Agraria, Alta Verapaz, Organismo Judicial.
- 3. Ana Bin**
Extrabajadora de Acodiav
- 4. Angela Cuz**
PLJDC, Ingep, URL.
- 5. Astrid Figueroa Cuellar**
Oficina de Planificación Municipal, Chiséc.
- 6. Carlos Antonio Alvarado**
Gobernador Departamental 2011.
- 7. Carlos Chub Caal**
Conciliador-Mediador SAA, Chiséc.
- 8. Cesar Rodas Chub**
Coordinador de la Oficina Municipal de Juventud 2011, Unidad de Servicios Municipales 2012, Chiséc.
- 9. Corina Hernández**
Asistente técnico, Segeplan, Cobán.
- 10. Daisy Bin**
Coordinadora académica, Campus San Pedro Claver S. J., Universidad Rafael Landívar.
- 11. Domingo Cordero**
Encargado del Catastro Municipal de Chiséc.

12. Edy Haroldo Akabal Díaz

Delegado Regional Inacoop.

13. Edy Rolando Bol

Asociación Oxlajuj Batz, Tesorero de la Asociación Oxlajuj Batz y miembro de Apedigua.

14. Elder Coy

Supervisor técnico de Educación, Chiséc.

15. Eraine Ramírez

Delegado departamental Sesan.

16. Federico Santamaría

Representante de ONG en el Codede y presidente de Congav. Coordina el Bloque de Sociedad Civil en representación de la Congav, la comisión de auditoría social del Codede y participa en la Unidad Técnica Departamental. Es delegado de la Asociación de Colegios Privados de Alta Verapaz a la Congav, la cual coordina. Cobán.

17. Felix Esteban Martínez

Coordinador Asede, Chiséc.

18. Francisco Chaj

Subdirector, Dirección de Planificación Municipal, Chiséc.

19. Gerson Coy

Coordinador técnico de Jade, Cobán.

20. Inocenta Macs Caal

Proyecto Empoderamiento de la Mujer en Diálogo Agrario, apoyado por AID y ejecutado por Marcy Corps y Talita Kumi.

21. Isaías Us

Monitor de Información, Sesan.

22. Jeremías Caal

Representante titular campesino ante el Codede. Representante departamental del Frente de Pueblos Unidos Guatemaltecos, Cobán.

23. **Jorge Mario Coy**
Coordinador Programa Forestal, Pastoral Social.
24. **Jorge Mario Solano**
Director ejecutivo del Codedeav.
25. **José Antonio López López**
Delegado Fontierras, Chiséc.
26. **José Cupertino Caal**
Representante suplente campesino ante el Codede, de San Cristóbal Verapaz. Cobán.
27. **Juan Humberto Botzoc**
Asociación Maya para el Desarrollo Integral Comunitario (Asomadic).
28. **Juan José Guerrero**
Director Campus “San Pedro Claver, S. J.” La Verapaz, URL.
29. **Juliana Ajú**
Coordinadora Trabajo Social, Campus URL, La Verapaz.
30. **Leonardo Catún**
Técnico de la UTD, Codedeav, entrevista televisiva en el programa “Agenda Ciudadana”.
31. **Luis Hernández**
Programa de Riesgos, Pastoral Social.
32. **Marco Tulio Leonardo**
Delegado adjunto Segeplan.
33. **Marvin Chinchilla**
Coordinador de Congav.
34. **Mayra Caal**
Coordinadora Oficina Municipal de la Mujer, Chiséc.
35. **Melvin Picón**
Facilitador en formación política, Asecsa.

36. Mónica Coy

Pastoral Social Alta Verapaz.

37. Norma Tiul

Coordinadora de Organizaciones de Mujeres de Alta Verapaz Codemav.

38. Oscar Arévalo

Delegado Segeplan (entrevistado en dos momentos del proceso del Codede).

39. Oscar Tec

Párroco de Chiséc.

40. Pedro Che Yaxcal

Fortalecimiento Municipal, Asede.

41. “Ramiro”

Movimiento social, Cobán.

42. Rogoberto Quib

Consejo de Pueblos de Tezulutlán, Guía espiritual.

43. Roberto Coy

Coordinador Oficina Regional de la Secretaría de Asunto Agrarios (SAA) de Cobán.

44. Rodrigo Chub

Coordinador Humanidades, Campus URL, La Verapaz.

45. Rogelio Caal

Alcalde municipal, Chiséc.

46. Romeo Euler

Asesor político, Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) para Alta Verapaz.

47. Sandra Manuel

Centro de Salud de Chiséc.

48. Vernon Zady Santa María Ramirez

Coordinador Regional SAA, Chiséc.

ANEXO 5

Entrevistas actores clave

No.	Persona entrevistada (Código)	Lugar y Fecha
1.	E-C14-ERB-05.12.11	Cobán, 05/12/11
2.	E-C45-RCh-05.12.11	Cobán, 05/12/11
3.	E-C06-CAA-06.12.11	Cobán, 06/12/11
4.	E-C32-LC-07.12.11	Cobán, 07/12/11
5.	E-C33-LH-07.12.11	Cobán, 07/12/11
6.	E-C25-JMC-07.12.11	Cobán, 07/12/11
7.	E-C31-JA-24.01.12	Cobán, 24/01/12
8.	E-C13-EHAD-16.05.12	Cobán, 16/05/12
9.	E-C16-ER-16.05.12	Cobán, 16/05/12
10.	E-C30-JJG-16.05.12	Cobán, 16/05/12
11.	E-C02-ALB-17.05.12	Cobán, 17/05/12
12.	E-C38-NT-17.05.12	Cobán, 17/05/12
13.	E-C01-APM-18.05.12	Cobán, 18/05/12
14.	E-C17-FS-19.07.12	Cobán, 19/07/12
15.	E-C43-RQ-20.07.12	Cobán, 20/07/12
16.	E-C04-AC-28.08.12	Cobán, 28/08/12
17.	E-C26-JMS-28.08.12	Cobán, 28/08/12
18.	E-CH18-FEM-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
19.	E-CH19-FCH-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
20.	E-CH41-PCY-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
21.	E-CH46-RC-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
22.	E-CH48-SM-29.08.12	Chiséc, 29/08/12

23.	E-CH07-CCC-30.08.12	Chiséc, 30/08/12
24.	E-CH09-CRC-30.08.12	Chiséc, 30/08/12
25.	E-CH21-IMC-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
26.	E-CH27-JALL-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
27.	E-CH35-MC-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
28.	E-CH49-VZSMR-29.08.12	Chiséc, 29/08/12
29.	E-CH12-DC-30.08.12	Chiséc, 30/08/12
30.	E-CH15-EC-31.08.12	Cobán, 31/08/12
31.	E-CH40-OT-31.08.12	Chiséc, 32/08/12
32.	E-C20-GC-07.10.12	Cobán, 07/10/12
33.	E-C29-JHB-07.10.12	Cobán, 15/05/12 y 07/10/12
34.	E-C37-MC-07.10.12	Cobán, 07/10/12
35.	E-C42-R-07.10.12	Cobán, 07/10/12
36.	E-C47-RE-07.10.12	Cobán, 07/10/12
37.	E-CH11-DB-08.10.12	Cobán, 08/10/12
38.	E-C24-JC-09.10.12	Cobán, 09/10/12
39.	E-C28-JCC-09.10.12	Cobán, 09/05/12 y 07/10/12
40.	E-C36-MP-09.10.12	Cobán, 09/10/12
41.	E-C44-RC-09.10.12	Cobán, 09/10/12
42.	E-CH05-AFC-11.10.12	Chiséc, 11/10/12
43.	E-C10-CAA-01.07.12 y 06.12.12	Cobán, 01/07/12 y 06/12/12
44.	E-C23-IC-06.12.12	Cobán, 06/12/12
45.	E-C03-AB-07.12.12	Cobán, 07/12/12
46.	E-C22-IU-07.12.12	Cobán, 07/12/12
47.	E-C39-OA-28.08.12 y 08.12.12	Cobán, 28/08/12 y 08/12/12
48.	E-C34-MTL-15.05.12 y 28.06.13	Cobán, 15/05/12 y 28/06/13

Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de
Ediciones Papiro, S. A., en junio de 2016.
La edición consta de 1000 ejemplares en papel bond beige de 80 gramos.

En la presente publicación se plasman los resultados del estudio que buscó dar respuesta a las interrogantes: ¿hasta dónde la política pública con relación al territorio y el desarrollo territorial avanzó o retrocedió, es decir, con relación a los sujetos-actores, características, dinámicas y procesos territoriales, así como a las demandas, necesidades y problemáticas principales que de ahí emanan? ¿Hasta dónde el Estado ha logrado interpretar y asumir con coherencia el territorio como matriz en la cual se gesta la política pública y al cual esta debiera responder? Es decir, ¿hasta dónde la acción pública adquiere carácter territorial y hasta dónde se convierte en un motor del desarrollo endógeno como una variable importante del mismo? En síntesis, ¿cómo se produce acción pública para el desarrollo territorial?

Producto de la indagación se logra concluir, entre otros asuntos, que uno de los cimientos que impiden la coherencia de espacios de acción pública como el Siscode, de las políticas de Estado y gubernamentales, es el carácter del Estado actualmente existente. Siendo el Estado la síntesis de relaciones sociales y, en específico, de relaciones de poder entre sujetos, el carácter y orientación del mismo, para favorecer a unos u otros, dependerá de quién haya definido y controle su institucionalidad, es decir, sus leyes, instituciones públicas, etc. En ese sentido, el papel del Estado en Alta Verapaz, como en el país en su conjunto, no podría ser de otra manera. Quienes controlan las políticas públicas a nivel nacional y departamental, son quienes se benefician del actual modelo de acumulación de capital. Es por eso que el Estado, resulta en una institucionalidad, en funcionarios, que implementan discursos, prácticas y políticas como dispositivos de poder para asegurar la continuidad de dicho modelo.

Un Estado que opera históricamente, desde las normas, políticas, institucionalidad y burocracia, para facilitar la acumulación de capital a costa del bien común, ignorando o procesando mediáticamente las necesidades vitales de la ciudadanía en general y los sujetos del desarrollo en particular, es un Estado que requiere una transformación profunda.

ISBN: 978-9929-54-142-9



Universidad
Rafael Landívar
Tradicción Jesuita en Guatemala