

2015

# **Dinámicas Territoriales, Políticas Públicas y Cambio Climático**

**Estudio de Caso del Territorio  
del Valle del Motagua,  
Guatemala**

Autor: Silvel Elías

Este trabajo se realizó como parte del proyecto *“Research and public policy dialogue for strengthening the livelihoods of poor rural households in the context of globalization and climate change in Central America”*, financiado por la Fundación Ford.

**Coordinación:** Nelson Cuéllar

**Autor:** Silvel Elías

**Diagramación:** Leonor González

©Fundación PRISMA, octubre 2015.

ISBN: 978-99961-924-9-4



Esta publicación está liberada bajo la licencia de Creative Commons Reconocimiento-No comercial-Compartir Obras Derivadas Igual. Para mayor información: [http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es\\_CL](http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/deed.es_CL)

prisma@prisma.org.sv    www.prisma.org.sv  
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón, San Salvador  
Tels.: (503) 2264 5042; Fax: (503) 2263 0671



# **Dinámicas Territoriales, Políticas Públicas y Cambio Climático**

**Estudio de Caso del Territorio  
del Valle del Motagua,  
Guatemala**



Silvel Elías





# Contenido

<b>Siglas</b>	<b>6</b>
<b>Introducción</b>	<b>9</b>
<b>Caracterización del territorio del Valle del Motagua</b>	<b>10</b>
Ambiente natural	10
Poblamiento y cultura	12
Ocupación del espacio y procesos productivos	14
El agua, principal recurso en disputa	16
Una zona semiárida con alto desarrollo forestal	18
El atractivo turístico	20
<b>Territorio del Valle del Motagua: Contexto, dinámicas y evolución reciente</b>	<b>21</b>
Conflicto y apertura democrática (1984-1996)	21
El rediseño del marco institucional (1997-2008)	24
Transformación de los marcos de políticas (2009-2015)	25
<b>Políticas públicas y dinámicas territoriales en el Valle del Motagua</b>	<b>32</b>
La conformación del nuevo perfil económico regional	32
Los actores territoriales	35
Los actores de la conservación	38
<b>Temas críticos para el desarrollo y la gobernanza territorial</b>	<b>41</b>
Seguridad alimentaria y desarrollo rural	41
Movilidad poblacional y migraciones	42
Ambiente, agua y áreas protegidas	42
Riesgos y cambio climático	43
Ordenamiento territorial, consulta previa e inversiones	44
Articulación de las políticas públicas	46
<b>Referencias</b>	<b>48</b>
<b>Anexo</b>	<b>51</b>

## Siglas

<b>ACH</b>	Acción Contra el Hambre
<b>ADIPAZ</b>	Asociación para el Desarrollo de la Parte Alta de Zacapa
<b>ADRI</b>	Alianza para el Desarrollo Rural Integral
<b>AECID</b>	Agencia Española de Cooperación al Desarrollo
<b>AGER</b>	Asociación de Generadores de Energía Renovable
<b>AGEXPORT</b>	Asociación Guatemalteca de Exportadores
<b>ANAM</b>	Asociación Nacional de Municipalidades
<b>ANC</b>	Agenda Nacional de Competitividad
<b>APROMANOR</b>	Asociación de Productores de Mango del Oriente
<b>ASDI</b>	Agencia Sueca para el Desarrollo
<b>ASORECH</b>	Asociación Regional Campesina Ch'orti'
<b>ATURSA</b>	Asociación de Turismo de Zacapa
<b>CACIF</b>	Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
<b>CADER</b>	Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural
<b>CAPCO</b>	Central America Produce Company
<b>CATIE</b>	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
<b>CCDA</b>	Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo
<b>CECON</b>	Centro de Estudios Conservacionistas /USAC
<b>CELGUSA</b>	Celulosas de Guatemala S.A.
<b>CNEE</b>	Comisión Nacional de Energía Eléctrica
<b>COCODE</b>	Consejo Comunitario de Desarrollo
<b>CODERUR</b>	Consejo de Desarrollo Urbano y Rural
<b>COMUNDICH</b>	Coordinadora de Comunidades Indígenas Ch'orti'
<b>COMUNE</b>	Consejo Municipal de Desarrollo
<b>CONADUR</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural
<b>CONAMA</b>	Comisión Nacional de Medio Ambiente
<b>CONAP</b>	Consejo Nacional de Áreas Protegidas

<b>CONASAN</b>	Consejo Nacional para Seguridad Alimentaria y Nutricional
<b>CONRED</b>	Coordinadora Nacional para Reducción de Desastres
<b>COREDUR</b>	Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural
<b>CORFINA</b>	Corporación Financiera Nacional
<b>CUNORI</b>	Centro Universitario del Nororiente /USAC
<b>CUZAC</b>	Centro Universitario de Zacapa /USAC
<b>DEORSA</b>	Empresa de Distribución Eléctrica de Oriente
<b>EANOR</b>	Escuela de Agricultura del Nororiente
<b>FAO</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
<b>FCA</b>	Fondo para la Conservación Ambiental
<b>FDN</b>	Fundación Defensores de la Naturaleza
<b>FONAPAZ</b>	Fondo Nacional para la Paz
<b>GIMBUT</b>	Grupo Interinstitucional para el Monitoreo del Bosque y el Uso de la Tierra
<b>GIZ</b>	Cooperación Alemana
<b>ICC</b>	Instituto Privado de Cambio Climático
<b>ICTA</b>	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola
<b>IDH</b>	Índice de Desarrollo Humano
<b>IGN</b>	Instituto Geográfico Nacional
<b>INAB</b>	Instituto Nacional de Bosques
<b>INAFOR</b>	Instituto Nacional Forestal
<b>INFOM</b>	Instituto de Fomento Municipal
<b>INGUAT</b>	Instituto Guatemalteco de Turismo
<b>INSIVUMEH</b>	Instituto de Sismología, Vulcanología, Meteorología e Hidrología
<b>MAGA</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
<b>MARN</b>	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
<b>MEM</b>	Ministerio de Energía y Minas
<b>MIDES</b>	Ministerio de Desarrollo Social
<b>PAFECC</b>	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
<b>PAT</b>	Programa de Administración de Tierras

<b>PDD</b>	Plan de Desarrollo Departamental
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>PESA</b>	Programa Especial de Seguridad Alimentaria
<b>PINFOR</b>	Programa de Incentivos Forestales
<b>PINPEP</b>	Programa de Incentivos para Pequeños Poseedores de Tierras Forestales
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNDRI</b>	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PRONACOM</b>	Programa Nacional de Competitividad
<b>PyMES</b>	Pequeñas y Medianas Empresas
<b>RBSM</b>	Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas
<b>RD-CAFTA</b>	Tratado de Libre Comercio de República Dominicana y Centroamérica con Estados Unidos
<b>RIC</b>	Registro de Información Catastral
<b>SAA</b>	Secretaría de Asuntos Agrarios
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>SEGEPLAN</b>	Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República
<b>SIGAP</b>	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
<b>SNEA</b>	Sistema Nacional de Extensión Agrícola
<b>SPA</b>	Sector Público Agrícola
<b>TNC</b>	The Nature Conservancy
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>URL</b>	Universidad Rafael Landívar
<b>USAC</b>	Universidad de San Carlos de Guatemala
<b>USAID</b>	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo
<b>UVG</b>	Universidad del Valle de Guatemala

# Introducción

El presente estudio, enfocado en el territorio del Valle del Motagua en el oriente de Guatemala, constituye un esfuerzo para analizar el vínculo entre las dinámicas territoriales y las políticas públicas, planteando, como inquietud central, averiguar si los territorios cambian en función de las políticas públicas, o si dichos cambios suceden al margen de las mismas. El estudio pretende abrir el debate sobre la necesidad de territorializar las políticas públicas, entendiendo por esto, la necesidad de tomar en cuenta las especificidades culturales, ambientales, sociales y económicas de los territorios a la hora de diseñar las políticas públicas, pero también que los actores territoriales tengan injerencia en su diseño, de tal manera que estos no sean solo documentos que plasmen la buena voluntad de la acción gubernamental, sino que sean verdaderos instrumentos que impulsen el desarrollo con equidad, inclusión y sostenibilidad.

El Valle del Motagua muestra un dinamismo económico notable, en donde convergen inversiones de gran magnitud en el ámbito agrícola, industrial, forestal, minero, energético y turístico; además de encontrarse en la zona emblemática del Corredor Seco y estar constantemente expuesta a los impactos del cambio climático.

El estudio inicia con una explicación sobre las fuerzas y procesos que han moldeado la conformación territorial en la región, luego se analiza el contexto de la globalización y los impactos de las medidas de ajuste estructural. Para ello utiliza una periodización que abarca de los años 70 hasta 1986, época en la cual se hace una gran inversión pública para hacer del Valle del Motagua un referente del desarrollo nacional. Luego, el periodo de 1986 a 1996, marcado por el retorno a la democracia, pero también por la aplicación de las medidas de ajuste estructural que desmantelan la capacidad del Estado. Fi-

nalmente, el periodo de 1996 a la fecha, en el cual se hacen los esfuerzos para consolidar la sociedad de la postguerra, con el rediseño institucional y de políticas públicas que aún prevalecen.

Los resultados muestran dos situaciones contradictorias sobre el desarrollo territorial y las políticas públicas. El primero es que los sectores con mayor capacidad económica han aprovechado los lineamientos de política pública de tipo económico (maquilas, zonas francas, competitividad, tratados de libre comercio) para hacer grandes inversiones aprovechando el potencial de la infraestructura vial, el agua y la mano de obra barata y abundante en el valle, situación que explica el dinamismo económico que se observa en la región. La segunda es que a pesar de ese dinamismo económico y de las políticas públicas de tipo social y ambiental, la región presenta grandes desigualdades en términos sociales, nutricionales y ambientales.

Las principales evidencias señalan que a pesar de sus grandes potencialidades agrícolas (por la calidad de sus suelos, la infraestructura y la disponibilidad de riego), la región perdió su protagonismo en la producción de alimentos para el consumo nacional, no obstante estar en el centro de la mayor zona de crisis alimentaria del país. Además, se observa que el dinamismo económico de la región aumenta por un lado la brecha social, y por el otro, la degradación ambiental.

Finalmente el estudio refleja que los actores territoriales tienen suficientes capacidades organizativas y productivas para participar más activamente en el diseño de políticas públicas. Dados sus vínculos inter regionales, esta región sigue siendo al final de cuentas un territorio vital para el desarrollo del país en su conjunto.

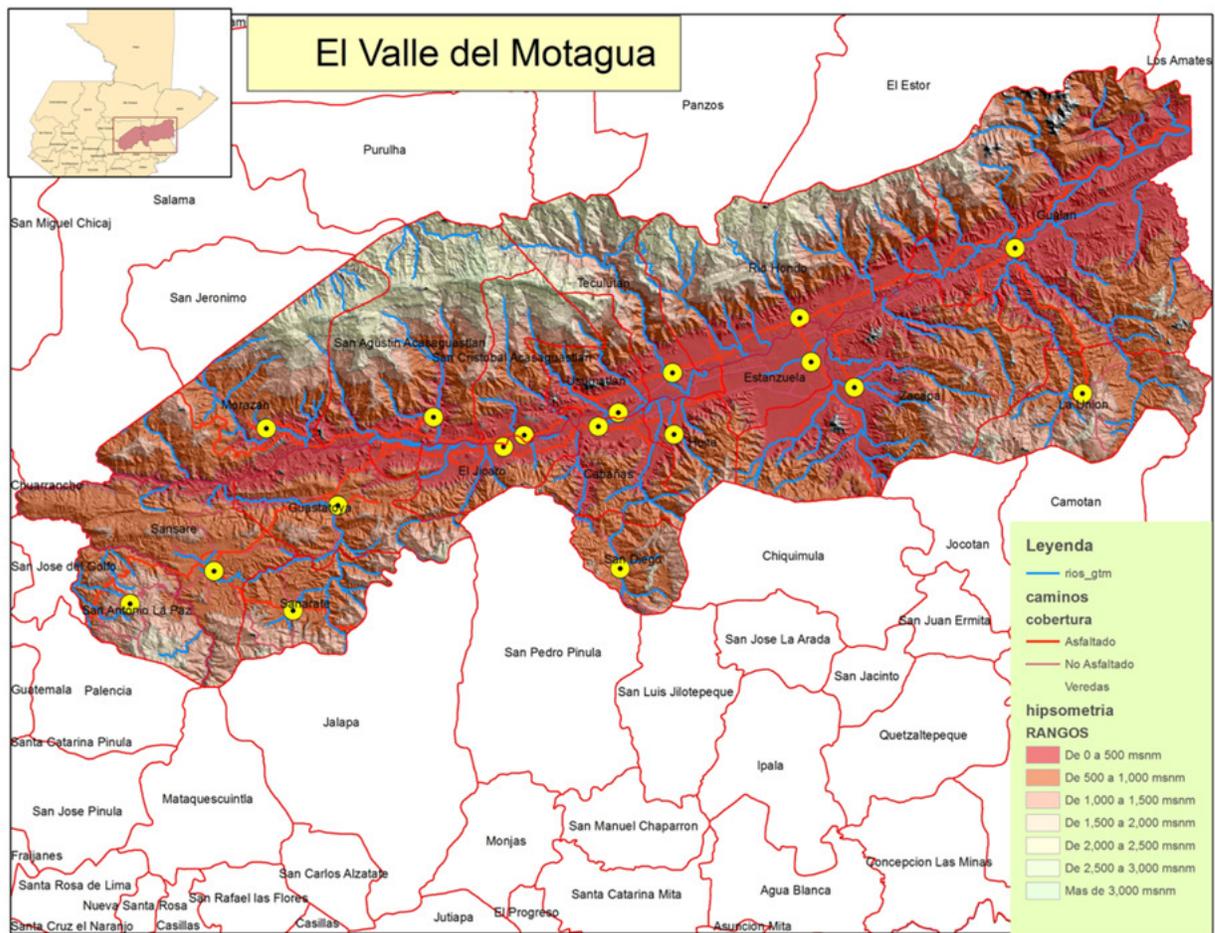
# Caracterización del territorio del Valle del Motagua

## Ambiente natural

El Valle del Motagua es una región histórica que se va conformando por las relaciones sociales, económicas y culturales de las distintas poblaciones que han confluído en la parte media de la cuenca del Río Motagua en los departamentos de El Progreso y Zacapa (Mapa 1). Para fines de este estudio, el Valle inicia desde el Municipio de Morazán en el departamento

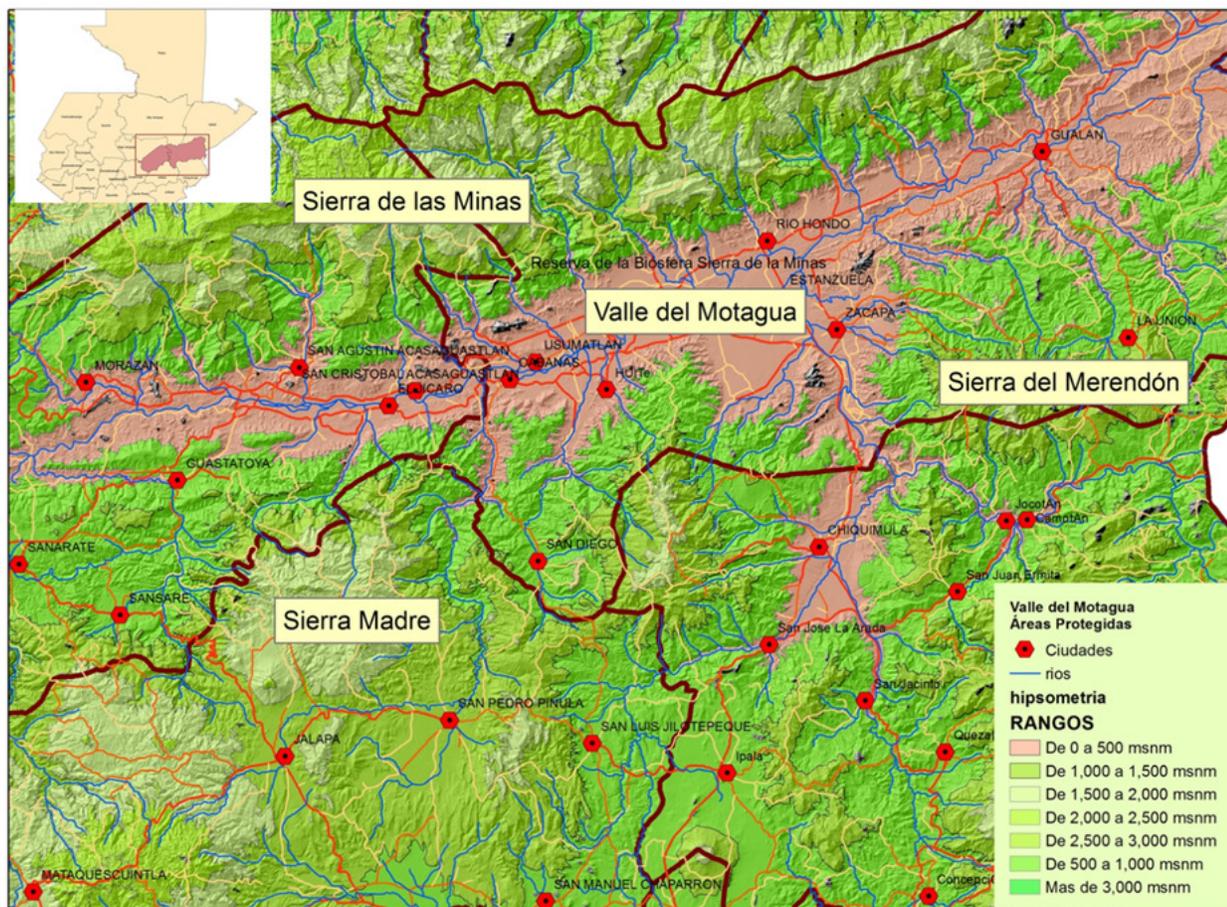
de El Progreso y se extiende hasta el municipio de Gualán en el departamento de Zacapa. Forma parte de la Región Fisiográfica denominada Depresión del Motagua, que se origina por la convergencia de las placas tectónicas de Norte América y la del Caribe, y está bordeado en su lado norte por la Sierra de las Minas y en su lado sur por la Sierra Madre y la Sierra del Merendón (Mapa 2).

**Mapa 1**  
**Delimitación del Valle del Motagua**



Fuente: Elaboración propia con base en IGN.

**Mapa 2**  
**Sistema fisiográfico del Valle del Motagua**



Fuente: Elaboración propia con base en IGN (2014).

La región es la más seca del país y contiene dos zonas de vida de acuerdo con el sistema Holdridge: el Monte Espinoso y el Bosque seco, en donde las especies vegetales indicadoras son cactus, acacias y leucaenas. Su clima, según datos del INSIVUMEH se caracteriza por su baja precipitación (624 mm/año) y su temperatura cálida (27.4°C promedio anual) y es resultado del efecto orográfico de la Sierra de las Minas que corre paralela al lado norte del valle, que retiene los vientos húmedos que provienen del Mar Caribe, causando el clima seco y cálido en el valle. Los bosques secos de Guatemala, y en general, de Centroamérica son de los ecosistemas más degradados de la región, y de los

menos representados en los sistemas de áreas protegidas.

La riqueza de sus suelos aluviales y la irrigación natural de su cauce principal, el Río Motagua, como de sus afluentes que bajan de la Sierra de la Minas y de las montañas de Jalapa y Chiquimula, le dotan de una rica biodiversidad de plantas y animales. El Museo Paleontológico de Estanzuela, Zacapa, tiene muestras fósiles de mastodontes, perezosos y armadillos gigantes de la era Cenozoica.

El valle funciona como un corredor biológico para muchas especies de flora y fauna que se

han adaptado a vivir en condiciones de aridez, muchas de las cuales se encuentran en peligro de extinción debido a la transformación antropogénica de su hábitat. Una de las especies emblemática es el heloderma o escorpión (*Heloderma horridum charlesbogerti*), una subespecie muy rara de reptil endémico del área.<sup>1</sup>

La Reserva de la Biósfera de la Sierra de las Minas RBSM, la segunda área protegida más grande del país se ubica a un costado del valle a lo largo de su sección norte. Esta reserva contribuye a conservar la riqueza biológica de los bosques y también aporta una función hidrológica importante, ya que de ahí provienen muchos ríos que drenan hacia el valle y que son utilizados para fines agrícolas, industriales, turísticos y para consumo humano. Sin embargo, la fuente de abastecimiento más importante para el valle proviene del macizo montañoso del Merendón (que incluye la montaña de las Granadillas, Montaña de la Unión, Montañas de Olopa, Montaña el Gigante) que abastece los Ríos Jupilingo y Río San José, ambos tributarios del Río Grande de Zacapa, de donde se desprende el agua del Distrito de Riego de la Fragua, en Zacapa.

La región tiene una alta vulnerabilidad a las tormentas tropicales, y huracanes y depresiones, por ubicarse en el corredor natural que conecta con el Mar Caribe, y además a las sequías prolongadas por ubicarse en el centro del Corredor Seco. Los impactos del cambio climático afectan a toda la población y sus actividades económicas, por ejemplo la destrucción de la infraestructura productiva y de comunicación que ha sido severamente afectada en eventos recientes, como el Mitch (1998), Stan (2005) y Ágatha, (2010). Pero en realidad su vulnerabilidad está más relacionada con las transformaciones de origen antrópico que se han realizado

sobre los ecosistemas naturales y también a las precarias condiciones de vida de la población que habita en zonas de riesgo, especialmente quienes habitan y producen en las laderas secas que rodean el Valle, que recurrentemente pierden sus medios de vida, y padecen de desnutrición, hambrunas y falta de agua.

## Poblamiento y cultura

El poblamiento humano en el área se remonta hasta finales del Pleistoceno (10,000 a 8,000 años a.C.). Los arqueólogos consideran que desde el periodo preclásico (900 años a.C.) los mayas ocupaban ampliamente el valle y tenían ahí talleres para el trabajo en jade, tal como lo evidencia el sitio arqueológico de Guaytán, ubicado en las cercanías de San Agustín Acasaguastlán. Las cercanas ciudades mayas de Quiriguá y Copán, ejercieron influencia y hace creer que el mismo servía de ruta comercial con otras ciudades del altiplano. Al final del periodo prehispánico, los pueblos originarios que habitaban el Valle eran los Ch'orti', Pokomchi, Poqomam (Arnauld, M-C, 1999) y también los Alagüilac, que aparentemente era una mezcla entre ch'orti' y nahualt (SIM, 2009).

A partir 1524 con la invasión española se produjo una crisis demográfica que diezmo la población originaria. Los españoles hicieron del Valle, uno de sus principales destinos para instalar haciendas de ganado y cultivos agrícolas (Terga, 1982). De hecho, ahí se ubican aún algunos de los poblados españoles más antiguos, especialmente San Agustín Acasaguastlán y San Cristóbal Acasaguastlán. En Gualán también hubo población negra que escapaba del enfrentamiento anglo-español y competía por tierras con los indígenas Ch'orti' del lugar (Pinto, 1997).

El asentamiento español en esta región creció tanto que para finales del siglo XVIII, los principales poblados tenían un carácter español y

<sup>1</sup> <http://www.defensores.org.gt/valle-del-motagua>.

prácticamente habían desaparecido los poblados indígenas. Desde ese entonces se empieza a hablar de una región culturalmente ladina o no indígena. Pinto Soria menciona que “el espíritu rebelde y violento de la población oriental descansa en parte en el carácter de las actividades económicas, como la minería itinerante, la ganadería, y desde luego, en el asentamiento en valles y lugares apartados, algunos casi al margen del control colonial” (Pinto, 1997).

En la nueva reorganización territorial, el valle quedó incluido en el Corregimiento de Acasaguastlán, que abarcó lo que ahora son los departamentos de Zacapa y El Progreso. El desarrollo de las rutas comerciales hacia el puerto del Mar Caribe, fue el eje del perfil económico de la región, incluyendo el desarrollo de la línea férrea a finales del siglo XIX y la carretera del Atlántico (hoy Carretera Jacobo Arbenz) construida durante el gobierno revolucionario de 1944 a 1954.

Culturalmente, “la región reivindica sus raíces españolas y su semblante de gente blanca” (Entrevista de campo). El 97% de la población es ladina y solamente el 3% tiene ascendencia indígena. En el valle ya no existen poblados indígenas, aunque la toponimia de algunos pueblos actuales rememora una influencia indígena (Acasaguastlán, Usulután, Teculután, Zacapa,

Huité). “El ganado, los caballos, la leche, los quesos, las quesadillas, la talabartería, el carácter abierto y aguerrido, son parte de la cultura que identifica a la gente de oriente” (Entrevista de campo).

La Región del Valle del Motagua está conformada por los departamentos de Zacapa y El Progreso. Ambos suman una superficie de 4,612 km<sup>2</sup> y tienen una población estimada para 2010 de 374,100 habitantes, de los cuales el 60% es rural y el 1% indígena. Cuenta con 80 mil hogares, que en promedio tienen 4.5 integrantes, su tasa de fecundidad es de 3.3% y su población es relativamente joven con una edad promedio de 20 años (Tabla 1). En términos de desarrollo humano, esta región muestra mejores condiciones que el resto del país. Zacapa y El Progreso se mantienen entre el cuarto y quinto lugar en IDH después de Guatemala, Sacatepéquez, Escuintla y Quetzaltenango. La mayoría de municipios tienen un Índice de Desarrollo Humano IDH arriba del promedio nacional. Sin embargo los municipios de La Unión, Huité, Cabañas y San Agustín Acasaguastlán presentan promedios de pobreza general muy arriba del promedio nacional (Tabla 2). En esa misma línea se puede mencionar que los municipios del Valle del Motagua han sido declarados “libres de analfabetismo”, gracias a la implementación del modelo cubano “Yo sí puedo”.

**Tabla 1**  
**Indicadores demográficos en el Valle del Motagua**

Indicador	Zacapa	El Progreso
Población (En miles, 2010)	218.5	155.6
Densidad (Hab./km <sup>2</sup> , 2010)	81.2	81.0
Mujeres (Porcentajes, 2010)	52.1	51.7
Población (Porcentajes, 2006)	59	62
Población indígena (Porcentajes, 2006)	0	1
Total de hogares (En miles, 2006)	44.8	34.43
Promedio miembros por hogar (2006)	4.7	4.3
Tasa global de fecundidad (2008)	3.2	3.3
Edad media (En años, 2006)	19	20

Fuente: PNUD (2011).

**Tabla 2**  
**Desarrollo humano y pobreza en los municipios del Valle del Motagua**

	Extensión territorial (km <sup>2</sup> )	Habitantes (Miles)	IDH	Pobreza general	Pobreza extrema	Tasa de alfabetización
<b>País</b>	<b>108,889</b>	<b>15,859</b>	<b>0.580</b>	<b>51.02</b>	<b>15.2</b>	<b>76.7</b>
<b>Departamento de Zacapa</b>	<b>2,690</b>	<b>218.5</b>	<b>0.572</b>	<b>53.94</b>	<b>18.8</b>	<b>83.5</b>
Zacapa	517	67.1	0.674	31.9	4.9	83.8
Estanzuela	66	11.1	0.714	29.8	4.1	98.8
Río Hondo	422	17.8	0.691	28.5	2.6	89.6
Gualán	696	40.0	0.604	41.6	6.7	72.0
Teculután	273	16.7	0.672	33.0	3.3	90.3
Usumatlán	257	10.6	0.655	50.6	8.9	98.2
Cabañas	49	11.1	0.610	54.6	9.5	90.2
San Diego	112	5.8	0.620	39.5	4.8	96.6
La Unión	211	28.6	0.542	76.2	17.1	82.9
Huité	87	9.6	0.571	59.5	10.8	89.2
<b>Departamento El Progreso</b>	<b>1922</b>	<b>155.6</b>	<b>0.593</b>	<b>41.5</b>	<b>8.15</b>	<b>85.6</b>
Guastatoya	262	21.7	0.692	21.0	1.9	91.3
Morazán	329	11.8	0.620	44.8	6.4	90.7
San Agustín	358	38.8	0.597	66.7	18.8	83.3
Acasaguastlán						
San Cristóbal	124	6.8	0.698	24.3	3.5	97.1
Acasaguastlán						
El Jícaro	249	10.8	0.616	42.8	5.6	86.0
Sansare	118	11.5	0.651	54.1	10.1	81.0
Sanarate	273	37.1	0.674	37.8	4.9	84.2
San Antonio	209	17.1	0.667	48.1	6.7	81.0
La Paz						
<b>Total ambos departamentos</b>	<b>4,612</b>	<b>374.1</b>				

Fuente: PNUD (2011), SEGEPLAN (2010).

El peso político de la región en el conjunto de la historia del país ha sido fundamental. Varios presidentes del país han sido originarios o tienen antecesores de la región o sus cercanías (José María Orellana, Lázaro Chacón, Carlos Arana, Alfonso Portillo). De acuerdo con Castañeda (2015), las élites regionales de Zacapa y Chiquimula adquieren protagonismo durante la invasión liberacionista que derrocó al presidente Jacobo Arbenz Guzmán en 1954, mostrando desde entonces, el poderío de las élites anticomunistas que tuvieron una gran influencia durante el conflicto armado interno.

### Ocupación del espacio y procesos productivos

Las características climáticas, la riqueza de los suelos, la abundancia de agua y las vías de comunicación que conectaban el centro del país con los puertos del Caribe, atrajeron a muchos españoles que se instalaron en el valle y consolidaron una producción agrícola especializada, primero con el ganado, luego con la caña de azúcar y posteriormente añil. Estos elementos han configurado los procesos de ocupación y distribución espacial de las actividades produc-

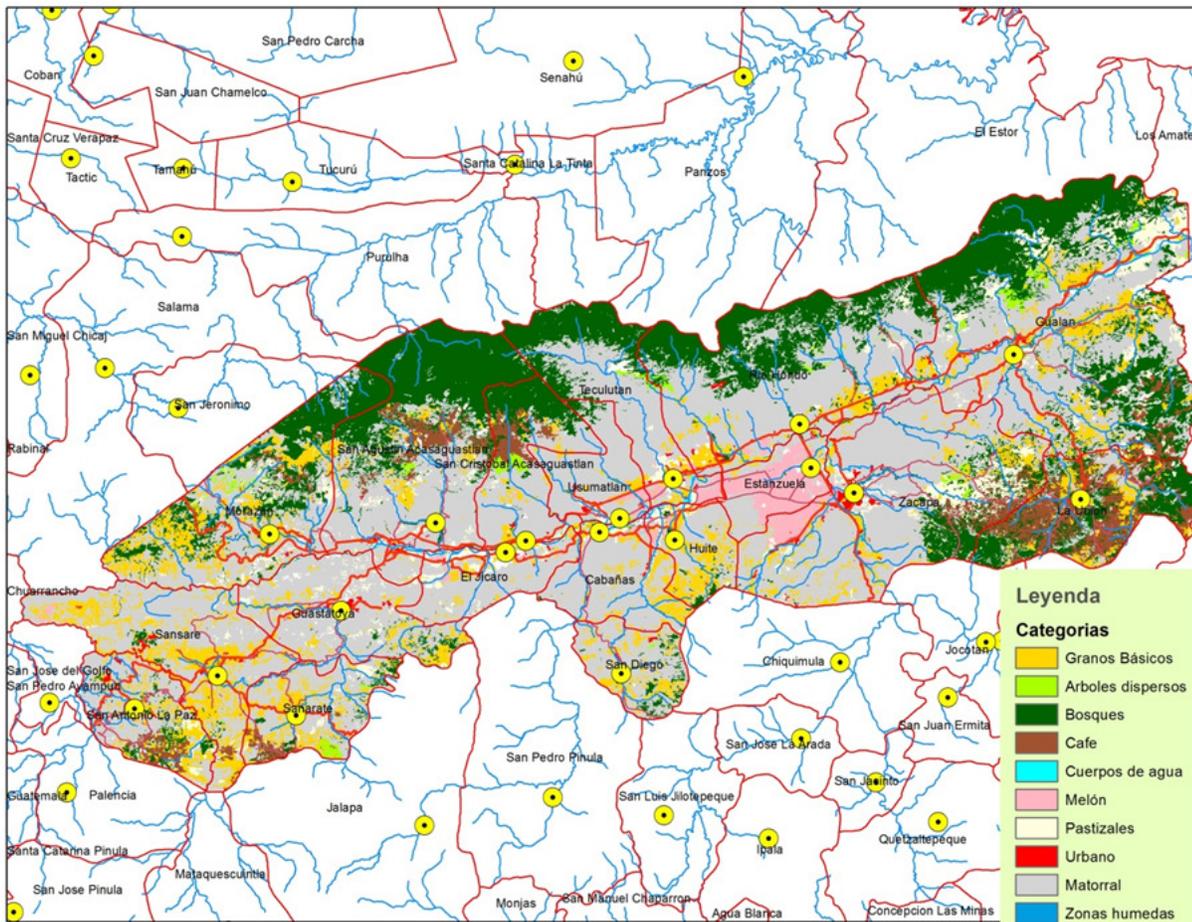
tivas en el espacio que comprende el Valle del Motagua. A lo largo del tiempo, las actividades productivas han variado al tenor de las dinámicas económicas influidas por el mercado nacional e internacional.

A partir de la segunda mitad del siglo XX el valle adquiere importancia en la producción de tabaco, tomate, frijol, lácteos y otros productos destinados en su mayoría al mercado nacional, gracias a la implementación de los proyectos de riego. En los años 90 se produjo un viraje hacia la agroexportación, con el melón como su producto insigne, pero también okra, mango y limón. Los principales usos del suelo muestran

que se mantiene una cubierta forestal significativa en las partes altas de la Sierra de las Minas, bosque y café en la sierra del Merendón, matorrales de monte espinoso en las laderas y ciertas partes del valle, así como uso agrícola intensivo con riego en el valle (Mapa 3).

En torno a la carretera Jacobo Arbenz y a la vía férrea (ahora en desuso), que conectan con los puertos del Atlántico, se ha conformado desde hace tiempo, un corredor logístico con servicios ligados al transporte, la industria, la agricultura, el turismo y el comercio, situación que se observa en el dinamismo que han tenido en los últimos años ciertas áreas urbanas.

**Mapa 3**  
**Usos del Suelo en el Valle del Motagua (2014)**



Fuente: Elaboración propia con base en GIMBUT (2014).

Las principales actividades productivas que en la actualidad caracterizan a la región giran en torno a la agricultura, la manufactura, la minería, la industria forestal, la piscicultura, la industria de bebidas, el turismo y los servicios. Estas actividades se interconectan en redes, alianzas y flujos de recursos que generan los actores territoriales, pero también en controversias y disputas por intereses y recursos.

### El agua, principal recurso en disputa

El agua, aparentemente escasa en esta región semiárida, en realidad no lo es tanto, ya que de las montañas fluyen numerosos afluentes que son aprovechados para distintas actividades, especialmente la agricultura, pero como se verá en adelante, muchas otras actividades se benefician con este recurso. Por ejemplo, en el valle se han instalado varias industrias, de alimentos y bebidas, papel, maquinaria y equipo. La oferta turística es significativa, sobre todo la que aprovecha los balnearios naturales y piscinas y parques acuáticos. En los últimos años, el desarrollo de la piscicultura ha crecido y se ha constituido en una opción económica para quienes tienen disponibilidad o acceso a las fuentes de agua. De igual manera se han instalado varias hidroeléctricas en la región.

El agua que proviene de los ríos y de las fuentes subterráneas, es la fuerza motora del Valle del Motagua. Casi todas las actividades económicas que se desarrollan en la región se basan en la disponibilidad, acceso y uso del agua, la cual como la tierra, está igualmente concentrada en unos pocos usuarios. Aunque la conciencia sobre la problemática del agua en términos de escasez y calidad ha ido en aumento en la población (ASORECH-TNC, 2009), en realidad son pocas las iniciativas que buscan contribuir a la conservación y buen uso de este recurso. *“Sin agua el valle no sería nada, pero pocos se preocupan por conservarla”* (Entrevista de campo).

Desde tiempos remotos, las diferentes comunidades han ocupado el valle, han diseñado sus propios sistemas de riego agrícola, prueba de ello son los numerosos sistemas de riego tradicional que todavía se encuentran en funcionamiento en muchas comunidades que aprovechan las vegas o tierras con potencial de ser irrigables en las inmediaciones de los ríos.

El salto cualitativo se dio en 1968 cuando con inversión pública inicia la construcción de los proyectos de riego, con el objetivo de incrementar la producción agrícola, especialmente de granos básicos y hortalizas para consumo nacional. En la actualidad funcionan 13 unidades que riegan cerca de 7,000 has y benefician a 1308 productores (Tabla 3). Sin embargo, la mayoría de propietarios de terrenos irrigables, sobre todo en La Fragua y Llano de Piedras, arrendan sus tierras a las empresas meloneras, pero mantienen su membresía en las asociaciones de riego.

En 1970 empresas internacionales empiezan a producir melón, al inicio en superficies pequeñas (35 hectáreas), pero luego la incrementan al contar con las condiciones propicias para el cultivo: clima, suelos, vías de comunicación y sobre todo agua en abundancia y de bajo costo. La empresa Central America Produce Company (CAPCO), introdujo cambios tecnológicos como la modernización del sistema de riego en sus plantaciones para evitar el desperdicio del agua, reduciendo el consumo de agua de 22,466 m<sup>3</sup>/ha de agua por ciclo de cultivo en el sistema de gravedad, a 3,750 m<sup>3</sup>/ha con el sistema de riego por goteo. Eso les ha permitido elevar la producción de 800 - 1000 cajas por hectárea, a 2100-2900 cajas por hectárea (Estrada, 2014).

El Plan Nacional de Desarrollo (1971-1975), incluyó que la producción de hortalizas debería ser la primera prioridad para el desarrollo de la región del Valle del Motagua, aprovechando su disponibilidad de agua para riego, infraestruc-

**Tabla 3**  
**Área con riego y beneficiarios en Zacapa y El Progreso (2015)**

Unidad de Riego	Departamento	Municipio	Superficie (hectáreas)	Beneficiarios
Rancho Jicaro	El Progreso	El Progreso	322	120
El Rancho-Jícara	El Progreso	El Rancho, San Agustín, Acasaguastlan y el Jícara	903	180
Llano de Morales	El Progreso	Sanarate	50	50
San Cristóbal Acasaguastlán	El Progreso	San Cristóbal Ac.	250	100
Tulumajillo	El Progreso	San Agustín Ac.	36	15
Palo Amontonado	El Progreso	Guastatoya	45	32
Sansirisay	El Progreso	Sanarate	105	60
El Progreso	El Progreso	Guastatoya	14	6
La Fragua	Zacapa	Zacapa	2,500	430
Llano de Piedras	Zacapa	Zacapa	1,011.5	102
Cabañas	Zacapa	Cabañas	1,200	127
Oaxaca	Zacapa	Gualán	219.1	33
La Palma	Zacapa	Río Hondo	300	53
<b>Total</b>			<b>6,955.6</b>	<b>1,308</b>

Fuente: PNUD (2011), SEGEPLAN (2010).

tura de vías de comunicación y cercanía con los puertos para la exportación. A partir de entonces el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola inicia un programa de investigación, en coordinación con las empresas meloneras, que incluyó el mejoramiento de la tecnología (variedades, manejo del suelo, control de plagas y enfermedades y eficiencia del riego) de los cultivos de melón y cebolla, que fueron seleccionados para iniciar el programa de exportación (Orozco, 1980).

Los usuarios del riego no son siempre los propietarios de la tierra. En La Fragua los usuarios se conformaban de la siguiente manera: propietarios 35%, arrendatarios 60% y mediantes 5% (CATIE, 1991). Esto supone que para los propietarios es más rentable dar sus tierras en arrendamiento y no asumir los riesgos que implica el manejo de los cultivos, y que por lo mismo tampoco están interesados en el mantenimiento del sistema, lo cual explica el deterioro que el sistema ya manifestaba para esa época.

Un estudio sobre el uso del agua de riego en el cultivo del tomate, también refleja que el sistema de riego por gravedad consume el doble de agua respecto al sistema de riego por goteo (Albizurez, 2014). Por otra parte, el costo del agua de riego para fines agrícolas sigue siendo muy reducido, “casi regalado” como ya indicaba el estudio del CATIE (1991). Para el caso del cultivo del melón, el costo por “servicio de agua” es de US\$ 0.026 por caja de melón, lo que equivale a US\$ 57.2 por hectárea (Q 429), que corresponde al 0.26% del costo total del cultivo (Estrada, 2014). Un estudio de valoración económica sobre el uso del agua en el cultivo de maíz dulce, indica que el agua tiene un valor de US\$ 0.16/m<sup>3</sup> (Guerra, 2006), lo cual significa que los meloneros que con la mejor tecnología utilizan 3,750 m<sup>3</sup>/ha, tendrían que pagar US\$ 600/ha por servicios de agua, en vez de los US\$ 57.2 que actualmente tienen en sus costos de producción.

Existen también múltiples sistemas artesanales de riego que aprovechan el agua de los ríos. En algunos casos desvían por completo los caudales hacia los campos de cultivo, dejando secos los cauces por largas temporadas, afectando los bosques ribereños y su biodiversidad, limitando el acceso para otros usuarios (TNC, 2003).

### Una zona semiárida con alto desarrollo forestal

El uso de la tierra en el Valle del Motagua es fundamentalmente agrícola. Las áreas boscosas se ubican en las montañas de la Sierra de las Minas y de la Sierra del Merendón que corren paralelas a los costados del Valle. Sin embargo, resulta paradójico que esta sea la región con el mayor desarrollo de la industria forestal del país. La misma adquiere un peso importante, ya que aprovechando sus vías de comunicación, se han instalado en el valle varios aserraderos industriales de madera, que se abastecen de los bosques de la Sierra de las Minas y de las Verapaces.

Una de las grandes inversiones estatales fallidas, fue el establecimiento de la planta industrial Celulosas de Guatemala (CELGUSA), ubicada en El Rancho, Guastatoya, departamento de El Progreso, en 1981. El negocio para producir pulpa resultaba de un contrato entre la empresa española TECPAPEL, ubicada en Madrid y CELGUSA, de la que el español Manuel Isidro Tejedor tenía el 50% de las acciones. El financiamiento provino de un préstamo del Banco Exterior de España por US\$ 260 millones, siendo garante el Estado de Guatemala a través de la Corporación Financiera Nacional (CORFINA). Los problemas administrativos provocaron una mora desorbitante que hizo que la deuda con intereses se elevara en veinticinco años a cerca de mil millones de dólares.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> En 2001 mediante un arreglo diplomático, España condonó US\$506 millones y en 2006 condonó US\$ 538 millones de esta deuda.

Este proyecto pretendía aprovechar la producción forestal de las Verapaces y del oriente del país, tanto de bosques naturales como de proyectos de reforestación. La estructura física de la obra que aún se puede observar desde la carretera, es testimonio de una inversión fracasada debido a malos manejos administrativos y que nunca aseguró la disponibilidad de su materia prima (Osorio, 1992) que ascendía a 876,000 m<sup>3</sup> de madera que debían obtenerse de 7,000 hectáreas por año. CELGUSA se proponía plantar 20,000 hectáreas por año a partir de 1981, pero nunca cumplió, ya que no era dueña ni de los bosques, ni tenía tierras propias. En su corta vida de operaciones CELGUSA solo pudo producir madera aserrada, cuya materia prima fue aportada por aserraderos locales, sobre quienes no había mucho control y consecuentemente se produjo una depredación inestimable de los bosques en la región.

Paralelamente, el entonces Instituto Nacional Forestal (INAFOR), con apoyo de CORFINA implementó el "Proyecto de las 5 mil hectáreas" que consistía en reforestar grandes espacios, principalmente de tierras municipales con préstamos otorgados por CORFINA. Hasta la fecha, varias municipalidades se encuentran endeudadas por proyectos de reforestación que nunca se implementaron, pero que en cambio hipotecaron tierras que no eran municipales sino de las comunidades indígenas.

En la actualidad, cerca de la planta CELGUSA, funcionan varias industrias forestales que se abastecen de los bosques de las regiones aledañas para producir madera aserrada, muebles, tarimas, pisos, cajas para embalaje, puertas, etc. El Registro Nacional Forestal del INAB, indica que de 704 industrias forestales del país, 94 (13%) se encuentran ubicadas en los departamentos de El Progreso (73) y Zacapa (21), y tan solo en el municipio de San Agustín Acasaguastlán, en el departamento de El Progreso, se ubican 67, la mayoría concentradas sobre la

ruta hacia las Verapaces en las aldeas Tulumaje, Tulumajillo y Pasasagua. De las industrias forestales que se ubican en el Valle del Motagua, solo siete se encuentran afiliadas a la Gremial Forestal de Guatemala: EXIMESA, Comercial Hernández, Industrias de Madera Chomay, Lignum, Tableros de Aglomerado S.A., Alianza Estratégica de Comercio e Industria S.A. e IMPRESA.

Una de las empresas forestales líderes, Lignum, se autodefine como empresa familiar fundada por Luis Bosch. La familia Bosch es parte de la elite económica del país, son copropietarios de Corporación Multi Inversiones (que incluye Pollo Campero), una de las corporaciones más grandes de América Central y son muy influyentes en el sector forestal, tanto en la Gremial Forestal, como en el Instituto Nacional de Bosques (INAB), en donde han ocupado cargos en sus juntas directivas. El sector privado forestal es el principal beneficiario del gubernamental Programa de Incentivos Forestales PINFOR, ya que las empresas privadas han recibido el 41% de las asignaciones de este programa (Universidad Rafael Landívar, 2009).

Lignum inició operaciones 1971 en Alta Verapaz y en 1974 traslada su planta a su actual ubicación en la Aldea El Rancho, San Agustín Acasguastlán, departamento de El Progreso.<sup>3</sup> A lo largo del tiempo, la empresa ha adquirido varias fincas forestales en Alta Verapaz y Jalapa, de las que manejan 2,250 hectáreas de bosque de pino y encino. Integra el manejo y la industria forestal para la elaboración de productos maderables para casas prefabricadas, techos, pérgolas, postes, muebles, para lo cual ocupan 200 plazas de trabajo fijo y 100 temporales.

Otra empresa forestal importante es Maderas El Alto, ubicada en el municipio de Usulután,

<sup>3</sup> <http://lignum.com.gt/wp-content/uploads/imagenes/2013/01/Descripcion-Lignum.pdf>

departamento de Zacapa, que trabaja con aglomerados y madera tratada para diferentes usos. Uno de sus socios mayoritarios es Carlos Meany, exministro de Energía y Minas en el gobierno de Álvaro Colom, y también propietario de la empresa Tableros de Aglomerados S.A, que recientemente se ha visto involucrada en un juicio sobre la compra anómala de una finca de gran superficie (246 caballerías, equivalentes a 11,070 hectáreas) en la Sierra de Santa Cruz, que también reclaman como parte de su territorio ancestral, las comunidades indígenas del pueblo Maya Q'eqch'í en el municipio de El Estor, departamento de Izabal.<sup>4</sup>

Varias comunidades de los municipios de Usulután y Teculután del departamento de Zacapa han denunciado ante la Mesa Departamental de Resolución de Conflictos, a Maderas El Alto por mal manejo forestal y de tala indiscriminada en la Sierra de las Minas.<sup>5</sup> Ya en 2002 Maderas El Alto había logrado que el CONAP redujera el área de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas, en una extensión de 4 mil hectáreas a favor de dicha empresa, pero la Corte de Constitucionalidad anuló dicha modificación porque el CONAP no tiene potestad para realizarla.<sup>6</sup>

En la región se ubica también la empresa Fontana De Trevi S.A., que se dedica a la fabricación de ataúdes de madera sólida que exporta a Europa, Estados Unidos y otros países, y emplea 100 personas exclusivamente del área. Por su parte, la empresa Papelera Internacional S.A. (PAINSA), ubicada en el municipio de Río Hondo, Zacapa, se dedica a la producción de papel higiénico, a partir de fibras secundarias, es decir que no aprovecha directamente los bosques, sino el reciclaje, con capacidad para producir 28,000 toneladas de bobinas de semie-

<sup>4</sup> <http://www.plazapublica.com.gt/content/tras-las-pistas-de-una-finca-de-origenes-dudosos>

<sup>5</sup> <http://gobnacionzacapa.gob.gt/?p=4069>

<sup>6</sup> <http://www.parkswatch.org/news.php?l=spa&id=60>

laborados que luego son trasladadas a la Ciudad Capital para su transformación final.

De acuerdo con el portal de *InvestinGuatemala*,<sup>7</sup> la industria forestal ofrece una gran variedad de posibilidades (772,000 hectáreas de bosques) y tiene el respaldo gubernamental en materia de incentivos (PINFOR y PINPEP), así como los mecanismos para obtener la certificación forestal y la cadena de custodia. Actualmente el sector forestal genera ingresos anuales por US\$ 816 millones, divisas por US\$ 100 millones y cerca de 100 mil empleos directos.

Entre 2003 y 2009, el PINFOR financió 4,094 proyectos en una superficie total de 88,503 hectáreas (Monterroso y Sales, 2010). Entre los departamentos de El Progreso y Zacapa, acogieron no más del 5% del total de incentivos forestales, lo cual supone que las actividades de manejo forestal no son tan significativas en esta región, como si lo es la industria forestal.

### El atractivo turístico

Paulatinamente el valle ha tenido un auge como destino turístico nacional, gracias a sus atracti-

vos balnearios naturales que se ubican al pie de monte de la Sierra de las Minas, así como también por la oferta turística de los hoteles y parques acuáticos que se han construido en los últimos 20 años. La Sierra de las Minas también atrae turismo joven, científico y de aventura.

El valle es parte fundamental de la propuesta Ruta Santa del Peregrino, por donde transita la mayor parte de quienes hacen la peregrinación para visitar al Cristo Negro de Esquipulas, en el departamento de Chiquimula.

Esta propuesta pretende integrar otros atractivos, como los sitios arqueológicos mayas (Guaytán), las iglesias coloniales (San Agustín Acasaguastlán y San Cristóbal Acasaguastlán, consideradas entre las primeras que fueron edificadas), la cultura propia del valle (producción de quesos, quesadillas, festividades culturales), los senderos ecológicos del valle y de la Sierra de las Minas, el Museo Paleontológico de Estanzuela, la producción artesanal de tejidos de Estanzuela y los balnearios de Pasabién y Barranca Colorada, entre otros.

<sup>7</sup> [http://www.investinguatemala.org/sites/default/files/9-forestry\\_esp\\_0.pdf](http://www.investinguatemala.org/sites/default/files/9-forestry_esp_0.pdf)

# Territorio del Valle del Motagua: Contexto, dinámicas y evolución reciente

Para comprender el significado de las dinámicas territoriales que presenta actualmente el Valle del Motagua, es preciso conocer la naturaleza de las políticas públicas que se han implementado en los últimos 30 años en el país, entre 1985 a 2015. Antes de ese periodo el país intentó cambios estructurales significativos durante el gobierno revolucionario de 1944 a 1954, que fueron revertidos por los gobiernos militares que a cambio, impulsaron los programas de colonización agropecuaria en El Petén y la Franja Transversal del Norte. Entre 1962 y 1996, el país se sumerge en una guerra interna que dejó alrededor de 250 mil víctimas, la mayoría indígenas. La era de la globalización se introduce en Guatemala, justamente cuando se hacen los esfuerzos para el retornar a la vida democrática y alcanzar los acuerdos de paz.

Guatemala entró en la vorágine de la globalización económica, buscando posicionarse en el concierto de la economía mundial. Se pensaba que con la globalización se estimularía el crecimiento económico sostenido y equitativo, y que ello sería el mecanismo para acabar con la pobreza y el subdesarrollo. Para ello, se intensificaron los postulados del neoliberalismo, tales como: la privatización de los bienes y servicios públicos, los tratados de libre comercio, la apuesta por el desarrollo tecnológico y la inversión de grandes capitales extranjeros. De hecho, en los últimos 20 años, que coinciden con la finalización de la guerra interna, Guatemala, experimentó un notable incremento en sus principales indicadores macroeconómicos, pero paradójicamente, también se incrementaron los niveles de exclusión y pobreza, así como otros indicadores sociales, como la migración, la desnutrición, el hambre y la violencia.

Tal como se muestra en línea de tiempo (Ver Anexo), eventos del contexto internacional tuvieron implicaciones que afectaron al país y aterrizaron en acciones concretas y diferenciadas a nivel territorial. Como señala Linck (2005), los territorios, como antítesis de la globalización, siguen mostrando resistencias mediante sus expresiones sociales, culturales y productivas.

Para analizar los procesos de construcción de políticas públicas y su impacto territorial en el contexto de la globalización, se define la siguiente periodización: a) conflicto y apertura democrática (1984-1996); b) rediseño del marco institucional (1997-2008); y c) transformación de los marcos de política pública (2009-2015). Estos periodos no son para nada fijos ni oficiales, sino referentes que marcan los quiebres en la conformación del Estado y sus instrumentos legales, políticos e institucionales.

## Conflicto y apertura democrática (1984-1996)

### Proceso de paz y retorno a la democracia

Este periodo se caracteriza por sus múltiples contradicciones entre el contexto nacional e internacional. Por una parte, al inicio de ese periodo, el país enfrentaba la etapa más cruenta del conflicto armado interno, que además de las víctimas mortales, debilitó las expresiones políticas de la sociedad civil y de los movimientos sociales. Luego de dos golpes de Estado, uno que lleva al militar Efraín Ríos Mont al poder (1982) y otro que lo depone (1983), una Asam-

blea Constituyente, aprueba en 1985 la actual Constitución Política de la República y comienza el retorno al Estado democrático, con el gobierno civil encabezado por Vinicio Cerezo.

Con la Declaración de Esquipulas, los países centroamericanos inician los esfuerzos para poner fin las guerras internas y alcanzar la paz. En Guatemala, se inician reformas leves, como la aprobación de la Ley Preliminar de Regionalización (Decreto 70-86), la Ley de Medio Ambiente, que crea la Comisión Nacional del Medio Ambiente CONAMA (Decreto 68-86), la Ley de Áreas Protegidas, que crea el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Decreto 4-89), la Ley Forestal (Decreto 101-96), y la integración de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), todo en sintonía con los propósitos de la Cumbre Mundial de la Tierra de Río de Janeiro de 1992. Los éxitos en este campo se reflejan en la conformación del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas, que en la actualidad registra un total de 339 áreas protegidas, así como la institucionalización del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR).

Pero simultáneamente, comienza la imposición de las políticas de ajuste estructural que entre otras medidas, incluye: la austeridad en el gasto público, la privatización de las empresas estatales, la reducción del papel y tamaño del gobierno, la liberalización comercial, y la certeza de los derechos de propiedad, entre otras, todo ello con la finalidad de salir de la crisis y resolver el problema de la deuda externa (Raffer, 2004).

En 1989 se aprobó la Ley de Fomento y Desarrollo de la Actividad Exportadora y de Maquila (Decreto 29-89) que se aplica a las exportaciones no tradicionales fuera de Centroamérica, cubriendo todo tipo de mercancías. Originalmente incluía a “las empresas orientadas a la producción y/o ensamble de bienes que contengan como mínimo el 51% de mercancías

extranjeras”. Hasta 2013 existían 27 maquilas que en total habían generado cerca de medio millón de puestos de trabajo (Jiguán, 2014). Algunos estudios han mostrado que en algunos lugares, las maquilas prácticamente absorben la mano de obra de jóvenes obreros, desvinculándolos de las actividades productivas de la economía local, principalmente agricultura y artesanías.

Muchas empresas aprovecharon las ventajas de esta ley para inscribirse como maquilas y con ello gozar de las exenciones fiscales. Según la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), actualmente se encuentran exentas de impuestos un total de 1,330 empresas inscritas bajo del régimen de la ley de maquilas (Decreto 29-89).<sup>8</sup> Entre las empresas exentas se encuentran hasta 47 “megaempresas” inscritas como maquilas que se benefician de las exoneraciones fiscales, entre ellas grandes empresas licoreras y mineras.<sup>9</sup>

Fiscalmente, el país no se ha visto beneficiado con este sistema, ya que bajo el amparo de dichas leyes, las empresas se encuentran exentas de impuestos, tal como el Impuesto al Valor Agregado (IVA) e Impuesto Sobre la Renta (ISR). Además están exentas de impuestos por importación de insumos y maquinaria. En cambio, las empresas se han visto beneficiadas con la oferta de mano de obra barata y el traslado de excedentes al mercado nacional, afectando con ello a los productores locales.

Al mismo tiempo se aprobó la Ley de Zonas Francas (Decreto 65-89). En 25 años se han establecido 16 zonas francas en donde funcionan 264 empresas, aunque en la SAT se encuentran

<sup>8</sup> <http://portal.sat.gob.gt/sitio/index.php/institucion/institucion/noticias/32-tributarias/8546-entes-exentos.html>

<sup>9</sup> <https://nomada.gt/47-megaempresas-se-registran-como-maquila-para-pagar-menos-impuestos/>

registradas 338 empresas exentas de impuestos bajo el amparo de la ley de zonas francas.

## El rediseño del marco institucional (1997-2008)

### El desmantelamiento del Estado, principal cambio institucional

Este periodo se caracteriza por la consolidación de las políticas neoliberales de ajuste estructural que se promovieron durante los gobiernos de Álvaro Arzú (1996 -2000), Alfonso Portillo (2000-2004)<sup>10</sup> y Óscar Berger (2004-2008). La etapa postconflicto demandaba un Estado fuerte con recursos y capacidades institucionales suficientes para asumir los retos de la sociedad en el postconflicto, pero en vez de ello, se intensificaron las políticas neoliberales, especialmente la reducción de la función pública, la privatización de bienes y servicios del Estado, y los tratados de libre comercio. Durante ese periodo prácticamente se desmantela el sector público y se privatizan la telefonía, la electricidad, la salud y la educación. De esa cuenta, el Estado se queda sin recursos para impulsar los compromisos de los Acuerdos de Paz, que muy pronto se reducen a un conjunto de buenas intenciones.

Se redujo drásticamente el apoyo al sector agrícola de producción interna con la reducción de aranceles de importación para productos claves de la seguridad alimentaria, como trigo, maíz, arroz, frijol y lácteos, que hasta entonces eran producidos en unidades de economía familiar campesina (Ozaeta, 2011).

El Sector Público Agrícola (SPA) que venía funcionando desde 1970, quedó prácticamente desmantelado. Entre otras dependencias, desa-

<sup>10</sup> A pesar que este gobierno, caracterizado como populista, quiso desmarcarse de las políticas neoliberales, no hizo cambios sustantivos para cambiar esa trayectoria.

parecieron la Dirección General de Servicios Agrícolas, que se encargaba de la extensión agrícola, la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE) que apoyaba a los ganaderos y productores pecuarios, así como el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) que contaba con una red de silos para el almacenamiento de la producción nacional de granos básicos. Ninguna otra entidad se ocupó de los servicios que prestaban estas tres entidades.

Otras entidades del SPA, aunque no desaparecieron, fueron reducidas en su capacidad institucional. El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola ICTA, que en su tiempo tuvo un papel protagónico en la investigación agrícola, sobre todo en granos básicos y cultivos de consumo nacional, sufrió grandes recortes presupuestarios, de tal manera que tuvo que clausurar varios de sus campos experimentales y prescindir de muchos de sus investigadores.

Esto ha generado un vacío en la generación de conocimientos de las ciencias agrícolas, que en la actualidad podrían ser determinantes para enfrentar los desafíos de cambio climático, la pobreza, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria.

En contraste, gran parte de la tarea investigativa fue asumida por el sector privado y las empresas de consultoría, en una clara manifestación de la privatización de la investigación. Los productores de caña de azúcar aglutinados en la Asociación de Azucareros de Guatemala, por ejemplo, crearon en 1992, su propio Centro Guatemalteco de Investigación y Capacitación de la Caña de Azúcar (CENGICANA) con el objetivo de mejorar la producción y la productividad del cultivo de la caña de azúcar y sus derivados. Estas mismas empresas crearon en 2010, el Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático (ICC), desde donde promueven proyectos de investigación y desarrollo

para la mitigación y adaptación al cambio climático.

### El rediseño del aparato estatal

Las expectativas generadas por la implementación de los Acuerdos de Paz y principalmente por los compromisos con los organismos financieros internacionales, hacen que se implementen cambios en la estructura del aparato estatal. El Consejo Nacional de Planificación Económica, que hasta entonces funcionaba con un rango equivalente a un ente ministerial, encargado del diseño de los planes nacionales de desarrollo, pasó a convertirse en la Secretaría General de Planificación de la Presidencia (SEGEPLAN), con lo cual perdió gran parte de su función como ente rector de la planificación del país.

Durante el gobierno de Arzú se aceleraron los procesos de privatización. En corto tiempo se vendieron las empresas estatales de telefonía, la de electricidad y ferrocarriles, y aumentó la oferta de servicios privados en educación, salud y seguridad.

En 2002, se aprueba la denominada trilogía de leyes, que incluye la Ley de Descentralización, la Ley de Consejos de Desarrollo y la reforma al Código Municipal. La primera de ellas, promovió la descentralización de la administración pública y la participación social en el control de la misma, sin embargo, de las tres, es la menos operativizada. La segunda crea el Sistema de Consejos de Desarrollo, que en su escala local, se conforma con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), con cuya unión se conforma el Consejo Municipal de Desarrollo (COMUDES), y luego, los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDES), que a su vez se integran en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural (COREDUR) y finalmente, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR). Este es el espacio más funcional que existe en la administración

pública, ya que cada nivel territorial tiene su consejo de desarrollo, y tiene alguna injerencia en la planificación de las inversiones. Sin embargo, estas estructuras han sido cuestionadas en el sentido de que son fuertemente influenciadas por los poderes políticos de los gobiernos de turno. Por su parte, en la reforma al Código Municipal, se incluyó el proceso de consulta de vecinos en decisiones municipales que les pueden afectar, aunque no es vinculante con respecto a las licencias mineras, ya que esto es competencia del Ministerio de Energía y Minas.

Durante este periodo se establecieron los principales acuerdos de libre comercio con México (2001), Estados Unidos (RD-CAFTA, 2005), y otros países. Se privilegió a los grandes exportadores del país (azúcar, café), pero se afectó a los productores de consumo nacional, debido a la reducción de aranceles de importación. Para 2003, por ejemplo, el país importaba el 60% de su consumo de productos lácteos (Vargas, 2003).

### Los fondos sociales y los fideicomisos

En el contexto de los programas de ajuste estructural, los fondos sociales surgieron para hacer más ágil la ejecución presupuestaria y con ello reducir la burocracia de los ministerios. En el país fueron creados 14 fondos sociales,<sup>11</sup> pero los mismos se han convertido en agencias de empleo y en botín político de los partidos gobernantes. En los últimos 11 años dichos fondos ejecutaron un presupuesto de US\$ 3,000 millones: el 88% en gastos administrativos y muchos

<sup>11</sup> FIS Fondo de Inversión Social, FODIGUA Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco, FOGUAMA Fondo Guatemalteco del Medio Ambiente, FOGUAVI Fondo Guatemalteco de la Vivienda, FONACON Fondo Nacional de Conservación Natural, FONACYT Fondo nacional de Ciencia y Tecnología, FONAGRO Fondo Nacional para la Reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria, FONAPAZ Fondo Nacional para la Paz, FONATIERRA Fondo Nacional de Tierras, FONDETEL Fondo de Desarrollo de Telefonía Rural, FONTIERRA Fondo de Tierras, FONADES Fondo de Desarrollo Social.

de ellos en franca competencia de funciones con los mismos ministerios.

En esa misma lógica, se crearon los fideicomisos públicos para agilizar la ejecución de determinados proyectos a través de una institución fiduciaria. Según información del Ministerio de Finanzas Públicas, al 2013 se registraban 76 fideicomisos públicos, aunque el Banco de Guatemala, reporta 100, de los cuales 46 estaban vigentes, que en conjunto habían manejado un monto de US\$ 5,800 millones, aunque el Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN) solo muestra datos de 16 de ellos (15%) que han manejado entre 2008 y 2013 un presupuesto de US\$ 3,200 millones (Montenegro, 2014).

El Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), creado para apoyar la consolidación de la paz y la erradicación de la pobreza, se convirtió en una entidad encargada de obras de infraestructura y estuvo señalada como foco de corrupción, de tal manera que en 2013 se liquidó, pero gran parte de sus funciones y presupuesto fueron asumidos por un nuevo ente, el Fondo de Desarrollo Social, creado en 2014.

### Institucionalidad agraria

En 1999 se crea el **Fondo de Tierras** (Decreto 24-1999) con la finalidad de apoyar las demandas de acceso a la tierra. A la fecha, FONTIERRAS ha adjudicado por intermediación financiera 260 fincas, beneficiando a 19,960 familias con una inversión de US\$ 160 millones. Además, entre 2004 a 2010, el Programa de Arrendamiento de Tierras benefició a 232,648 familias con un presupuesto de US\$ 68 millones. Un problema actual es que varias comunidades no pueden cumplir con sus compromisos de pago de la deuda agraria, razón por la cual la misma se ha tenido que reestructurar.

En el año 2002 se crea la **Secretaría de Asuntos Agrarios** (SAA) para apoyar la resolución de la

problemática agraria y especialmente el tratamiento de la conflictividad de la tierra. Sus acciones han sido determinantes para bajar la intensidad de los múltiples conflictos (límites, sobreposición de derechos, despojos, ocupaciones, ventas ilícitas), pero sus acciones se ven limitadas por la ausencia de un Código Agrario. Según informes de la SAA, se calcula que la conflictividad agraria abarca 2,983.2 km<sup>2</sup> de tierras e involucra a más de un millón de personas, con un total hasta 2011 de 1,360 disputas por posesión de terrenos. Recientemente, en 2014, la SAA formuló su Política Agraria, la cual se tratará más adelante.

En 2005, se crea el **Registro de Información Catastral** (RIC, Decreto 41-2005), que se ha encargado de los procesos de medición y demarcación de los predios rurales y urbanos. Hasta ahora ha realizado el levantamiento catastral en 64 municipios de los departamentos de Petén, de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Zacapa y Chiquimula. Algunos críticos consideran que dicha entidad se ha politizado y burocratizado, y que tienen una excesiva dependencia al financiamiento externo para operar, por ejemplo, los Proyectos de Administración de Tierras PAT I y PAT II, que han dependido principalmente de recursos de préstamo con el Banco Mundial. El alcance de sus acciones se ve limitado por la falta de la Ley de Regularización, lo que impide el saneamiento en la titularidad de los predios.

### Exportación no tradicional y migraciones

A inicios de los años ochenta, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), empieza a promover en el altiplano central del país la producción no tradicional para la exportación (principalmente arveja china, ejote francés, brócoli, col de Bruselas, flores y tejidos artesanales) aprovechando el potencial agroecológico y cultural de algunas zonas, inicialmente en los departamentos de Sacatepé-

quez y Chimaltenango, que hasta entonces estaban dedicadas al cultivo de granos básicos (trigo, maíz y frijol, principalmente) y que también constituía un reservorio de mano de obra para las fincas agroexportadoras de la Costa Sur.<sup>12</sup> Para ello se promovió la organización de los pequeños productores en forma de asociaciones o cooperativas (por ejemplo, la Cooperativa Cuatro Pinos) a quienes se les ha apoyado con asistencia técnica, financiamiento, dotación de infraestructura y capacitación en los procesos de producción y manufactura, a fin que puedan cumplir con los estándares de calidad e inocuidad que exigen el mercado internacional. También se promovió y apoyó la consolidación de los exportadores, a través de lo que hoy es la Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT).

El auge de los no tradicionales se extendió pronto hacia otras zonas del país, se amplió a otros productos y cambió el balance de las exportaciones. En 1986 ingresaron divisas al país por unos US\$ 1,000 millones, de las cuales el 75% fueron generadas por productos tradicionales como café, banano, algodón, azúcar, cardamomo, carne y solo el 25% aportado por los productos no tradicionales. En 2014, ingresaron US\$ 10,000 millones, de los cuales el 74.3% correspondía a productos no tradicionales (frutas, vegetales, miel, muebles, textiles, etc.). Sin embargo, la estrategia de promoción de los no tradicionales no transformó en absoluto las inequidades en el campo, sobre todo en el acceso a la tierra y dignificación laboral. Por otra parte, la apuesta casi exclusiva de las políticas públicas agrícolas de aquella época a los no tradicionales, dejó de lado el compromiso estatal con la producción nacional de alimentos, lo cual se evidenció en los efectos desastrosos que

<sup>12</sup> Algunos analistas consideran que la promoción de los cultivos no tradicionales de exportación también fue una estrategia contrainsurgente para evitar que campesinos e indígenas se sumaran a las filas rebeldes durante el conflicto armado interno.

en los años siguientes causó la hambruna en ciertas regiones del país.

A mediados de los años 80 la migración campo-ciudad incrementó los cinturones de miseria en los barrios marginales de la capital, mientras que miles de familias campesinas sin tierras, sobre todo Q'eqchi de las Verapaces y ladinos pobres del oriente del país, buscaron en El Petén y la Franja Transversal del Norte hacerse de parcelas agrícolas, provocando una avalancha humana sin precedentes que transformó el paisaje y la economía petenera, pasando por un proceso agrario anárquico, conocido como "tierra de nadie", en el que los derechos de tenencia, uso y acceso no terminan de aclararse (Elías et al, 1999).

Inicia al mismo tiempo un fuerte proceso de migración internacional, principalmente hacia Estados Unidos, hasta el punto de que sus remesas son ahora la principal fuente de divisas para el país, con un promedio anual de alrededor de US\$ 5,000 millones en los últimos tres años.<sup>13</sup> Los costos sociales que implica esta migración son muy altos para la sociedad en su conjunto: separación familiar, ruptura del tejido social en las comunidades, aculturación y consumismo, dependencia, así como el endeudamiento y la pérdida de vidas humanas.

### Transformación de los marcos de políticas (2008–2015)

El llamado Gobierno de Solidaridad de Álvaro Colom (2008-2012), autoproclamado como socialdemócrata, intentó revertir la presión de las políticas neoliberales, mediante la institucionalización de los programas sociales, el impulso al desarrollo rural, el fomento a la agenda de competitividad, la atención al cambio climático, el impulso a los proyectos extractivos y la plani-

<sup>13</sup> <http://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/remesas/remfam2015.htm&e=119775>

ficación territorial. Por su parte, el gobierno de Otto Pérez (2012-2015), retomó las políticas neoliberales, pero a la vez intentó dar continuidad a los programas sociales, pero su desempeño profundizó la crisis de corrupción, a tal punto que las movilizaciones sociales obligaron a su dimisión, seis meses antes de concluir su mandato.

### Los programas sociales

Con enfoque claramente populista, el gobierno de Alfonso Portillo inauguró las ayudas sociales para los más pobres, con acciones como los subsidios para la construcción de viviendas, el control de la canasta básica, la tarifa eléctrica social, y el programa de fertilizantes. Sus sucesores continuaron y ampliaron estos programas, porque eliminarlos significaba perder el apoyo popular. El caso del Programa de fertilizantes, que consiste en otorgar un quintal de fertilizante casi en forma gratuita a todos los campesinos, continuó en los gobiernos siguientes, a pesar de ser cuestionado por su uso clientelar, tanto por el gobierno central, como por los alcaldes municipales, por beneficiar solamente a un par de empresas suministradoras, y por sus efectos ambientales ya que se han dis-

tribuido sin tener en cuenta las condiciones agroecológicas de los cultivos.

El gobierno de Álvaro Colom (2008-2011) en su autodenominado discurso socialdemócrata reorienta la política social hacia el combate de las desigualdades y no tanto del crecimiento económico. Su política insigne fue la Cohesión Social, que se pregonaba como la construcción de una sociedad más solidaria, participativa e incluyente, que se centra en la realización del bien común y el bienestar de la persona humana. Para el efecto se institucionalizaron seis programas sociales de apoyo a las familias más pobres (Tabla 4), aunque los mismos fueron cuestionados por promover el clientelismo político.

El gobierno de Otto Pérez (2011-2015), continuó con la mayor parte de programas del gobierno anterior, con nueva denominación que reemplaza el término solidario por “seguro” para dar sentido a su principal oferta electoral. Así, los nuevos programas son ahora, Bono Seguro, Bolsa Segura, Comedores Seguros, etc. Pero hay una notable disminución o supresión de los mismos en determinadas zonas, o son reemplazados por otros programas como el Pacto

**Tabla 4**  
**Los Programas de Cohesión Social (2008-2011)**

Programa	Propósito
Mi familia Progresas	Apoyo financiero (Transferencia Monetaria Condicionada) a familias en situación de pobreza extrema para cubrir necesidades de educación y alimentación.
Bolsas Solidarias	Apoyo mensual con una bolsa de alimentos a familias en extrema pobreza a cambio de que participen en capacitaciones.
Comedores solidarios	Suministro de comidas nutritiva a pobladores pobres a precios accesibles.
Mi Familia Produce	Apoyo mediante microcréditos para la implementación de proyectos productivos a micro y pequeños empresarios.
Escuelas Abiertas	Espacios de formación integral extra-aula para niños y adolescentes para promover su desarrollo y capacidades artísticas.
Agua Fuente de Paz	Dotación de servicios de agua potable y saneamiento para familias rurales pobres.

Fuente: SEGEPLAN.

Hambre Cero, o la Ventana de los Mil Días (que asegura la salud y nutrición para los niños y sus madres, desde el embarazo, hasta los primeros dos años de vida).

En cada uno de los gobiernos ha persistido la alta politización en los programas sociales. “El manejo clientelar y partidario ha sido una denuncia constante en los programas analizados, llegando al extremo que en algunos casos son secretarios generales municipales o departamentales del partido de gobierno y diputados quienes manejan los programas y listas de usuarios” (Garoz y Slowing, 2014).

## El desarrollo rural

**La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).** Esta política fue instituida en 2009 según Acuerdo Gubernativo No. 196-2009, luego de haber sido consensuada con las principales organizaciones sociales aglutinadas en la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI), con el ánimo de adelantar algunas de las consideraciones contenidas en la iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral, la cual no ha podido ser aprobada en el Congreso de la República.

La PNDRI se plantea como objetivo lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de las familias campesinas, que son consideradas como los sujetos priorizados de la política. Establece como sujetos de la política a “la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales. La economía rural, indígena y campesina, se constituye por lo tanto en el sujeto económico que, contando con el rol rector del Estado en la presente y su acción como promo-

tor del desarrollo rural integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendiendo éste como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios.”

Las políticas sectoriales y líneas estratégicas de la PNDRI son: la Política Agraria, la Política Agrícola, Pecuaria, Forestal e Hidrobiológica, la Política Económica, la Política Social, la Política de Participación Social y Desarrollo Político, la Política de Reducción de Vulnerabilidad y Gestión de Riesgos, la Política de Soberanía Alimentaria y Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Política Cultural, y la Política Socio-Ambiental. Todas estas políticas se consideran pre-existentes, aunque algunas de ellas merecen su actualización o replanteamiento para que sean más coherentes con la PNDRI.

La PNDRI establece la creación del Gabinete de Desarrollo Rural que tiene como función articular a las diferentes entidades gubernamentales, así como planificar las acciones y gestionar el presupuesto público para su implementación. También incluye un Consejo de Participación y Auditoría Social en el que se incluyen representantes de las organizaciones campesinas, indígenas, ambientalistas, académicos, de mujeres, sindicatos agrícolas, colegios profesionales, cooperativas y sector privado.

La PNDRI, ha dado cobijo a la formulación de programas específicos tales como: El Marco General de Política para la Promoción de la Inversión Privada en Territorios Rurales (conocida como la Política de las Dos Puertas), el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015), el Pacto Hambre Cero; la Política Agropecuaria 2011-2015; **Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015)**. Este programa promueve el rol de la agricultura familiar y las economías locales en

la producción para la seguridad alimentaria, con lo cual se pretende erradicar el hambre y la desnutrición, aumentando los activos y las innovaciones tecnológicas principalmente en las familias más vulnerables. Es en el marco del PAFFEC que se crea el Sistema Nacional de Extensión Agrícola (SNEA), que dota a cada municipio de tres extensionistas: un Coordinador de Desarrollo Rural Integral, un Extensionista en Agricultura Familiar y una Extensionista de Casa Hogar Saludable. La extensión debe promover la organización de tantos Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER) como sean necesarios. Actualmente funcionan 9,000 CADER en todo el país.

**La Política para la Promoción de la Inversión Privada en Territorios Rurales.** Pretende promover las inversiones privadas que son deseables y posibles para contribuir a alcanzar el anhelado desarrollo rural integral y que por su escala pueden ser de alto impacto en lo económico, ambiental y social. La política se fundamenta en los siguientes criterios para promover el desarrollo sostenible en el área rural: a) estado de derecho y certeza jurídica; b) sostenibilidad ambiental; c) equidad social; d) respeto a la multiculturalidad; y e) alcances y límites de la

competitividad para la inversión privada en territorios rurales. En cada uno de esos criterios el gobierno asume compromisos, como velar por el cumplimiento de las normativas ambientales, hacer efectivos los procedimientos de consulta social, promover mejoras en la legislación para atraer inversiones responsables, implementar la Agenda Nacional de Competitividad, apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa (PyMEs). Por su parte, se plantean compromisos de los inversionistas para que respeten las normas ambientales, laborales y sociales.

### La agenda de competitividad

**La Agenda Nacional de Competitividad (ANC 2012-2021)** constituye el instrumento más importante del pensamiento neoliberal que domina la esfera económica del país. La misma pretende mejorar el clima de negocios para atraer inversión nacional y extranjera para generar oportunidades de empleos formales, con lo cual se operativiza el Eje de Desarrollo Económico Competitivo contenido en el Plan de Gobierno 2012-2016. La ANC se fundamenta en los tratados de libre comercio (Tabla 5) y en los postulados del sector privado del país y busca ante todo implementar los factores, políticas e insti-

**Tabla 5**  
**Tratados de Libre Comercio firmados por Guatemala**

País	Año	Balanza Comercial	
		Exportaciones (US\$)	Importaciones (US\$)
Tratado de Integración de Centroamérica	1960	1,010.30	621.90
República Dominicana	1998	45.30	11.51
Chile	1999	41.75	38.06
Panamá	2002	87.02	192.00
EEUU (CAFTA)	2004	1,333.7	2,172.50
Taiwan	2005	10.83	43.80
Colombia	2007	20.82	105.00
Centroamérica y México	2011	131.50	650.80
Centromérica y Unión Europea	2012	261.40	387.80
<b>Total</b>		<b>2,942.62</b>	<b>4,223.37</b>

Fuente: Bolaños y Bardón (2015).

tuciones para mejorar la productividad del país de cara a las dinámicas económicas globales, lo que significa propiciar condiciones para crear y agregar valor a la producción y eliminar los obstáculos al desarrollo (inseguridad, falta de certeza jurídica, falta de educación e investigación, falta de infraestructura).

Además, el país ha firmado acuerdos de alcance parcial con Cuba, Ecuador, Belice y Venezuela. Los existentes han ayudado a aumentar el comercio exterior, sin embargo, el país continúa presentando una balanza comercial deficitaria, ya que importa más de lo que exporta y en general, los tratados benefician más al sector más poderoso de la economía. En sus ejes estratégicos, la ANC incluye: 1) sociedad sana, educada, capacitada e incluyente; 2) modernización y fortalecimiento institucional; 3) sostenibilidad social y ambiental; 4) descentralización y desarrollo local; 5) fortalecimiento de infraestructura productiva y tecnológica; y, 6) fortalecimiento del aparato productivo. Para su implementación, la ANC ha instituido el Programa Nacional de Competitividad (PRONACOM) y en cada departamento se impulsa la Mesa de Competitividad.

### Ley y política de cambio climático

Mediante el Acuerdo Gubernativo 329-2009, el gobierno aprobó la Política Nacional de Cambio Climático. El objetivo de esta política es que el Estado de Guatemala, a través del Gobierno Central, las municipalidades, la sociedad civil organizada y la ciudadanía en general, adopte prácticas de prevención de riesgo, reducción de la vulnerabilidad y mejora de la adaptación al cambio climático, y contribuya a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en su territorio, coadyuve a la mejora de la calidad de vida de sus habitantes y fortalezca su capacidad de incidencia en las negociaciones internacionales de cambio climático. Para alcanzarlo se propone el desarrollo de capacidades para

atender el tema, reducir la vulnerabilidad, mejorar la adaptación y contribuir a la mitigación de las emisiones de gases de efecto invernadero.

Luego, en 2013 se aprobó la Ley Marco del Cambio Climático (Decreto 7-2013) que contiene *“las regulaciones necesarias para prevenir, planificar y responder de manera urgente, adecuada, coordinada y sostenida a los impactos del cambio climático en el país.* Se pretende que las entidades gubernamentales, actores sociales y sector privado, adopten prácticas para reducir la vulnerabilidad y mejoren las condiciones de adaptación. Hasta ahora el tratamiento que la región ha recibido en temas de cambio climático ha consistido en ayuda alimentaria por daños causados por las sequías.

Institucionalmente, Guatemala ha conformado varias plataformas para atender los retos para enfrentar el cambio climático, por ejemplo la Mesa Nacional de Cambio Climático, la Mesa Indígena de Cambio Climático, el Comité de Salvaguardas Sociales y Ambientales para los proyectos REDD, y forma parte del Panel Inter-gubernamental de Cambio Climático.

### El impulso a los proyectos extractivos

Durante este periodo se apoyó la inversión extractiva representada por los proyectos mineros, hidroeléctricos, petroleros, así como la expansión de monocultivos de caña de azúcar, palma de aceite y hule. Estos proyectos se aprobaron sin agotar los procesos de consulta previa, ni el consentimiento libre, previo e informado de la población, lo que desencadenó grandes conflictos sociales. A pesar de que muchas comunidades celebraron consultas comunitarias en rechazo a estos proyectos por sus impactos sociales, y ambientales, las mismas siguen sin ser vinculantes, ya que el Estado se reserva para sí, el derecho de otorgar licencias

para la explotación de los recursos del subsuelo.

### La Planificación Territorial

Desde la SEGEPLAN se impulsó el proceso de planificación territorial, que empezó con la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal y los Planes de Desarrollo Departamental para todo el país. Además se promovieron algunos Planes de Desarrollo Regional (Petén, Polochic, Franja Transversal del Norte, Litoral Pacífico y Anillo Metropolitano), con lo cual se pretendía ordenar las actividades territoriales derivadas de las dinámicas provocadas principalmente por las grandes inversiones económicas en esas regiones.

Como corolario de estas tres grandes etapas de políticas públicas y conformación territorial, se puede indicar que efectivamente se evidencian contrastes en el diseño de las políticas y sus marcos institucionales, presupuestarios y territoriales de referencia. Su implementación está afectada por lo menos por cuatro factores: primero, son políticas desfinanciadas, debido a que el proceso de diseño del presupuesto es

distinto al diseño de las políticas públicas. Por ejemplo, la asignación a los temas de gestión de riesgos y protección ambiental, es para cada uno, solo el 1% del presupuesto. Segundo, carecen en la mayoría de los casos, de mecanismos operativos que hagan posible su aterrizaje en territorios concretos. Tercero, son políticas excesivamente sectoriales que se reducen al ámbito de acción de una entidad gubernamental determinada, sin articulación que les permita funcionar como propósitos de Estado en el largo plazo. Y cuarto, son políticas fuertemente influenciadas por los cambios del contexto, económico, financiero, y actualmente climático, lo que explica la inoperancia de alguna de ellas. Por ejemplo, frente al impacto de algunos eventos climáticos o telúricos, los gobiernos se han visto obligados solicitar al Congreso de la República la clásica “Declaración de Estado de Emergencia”, que les permiten más flexibilidad en la readecuación presupuestaria y la aplicación del gasto público. Sin embargo, no quedan lecciones aprendidas que modifiquen los marcos institucionales, de planificación y presupuesto, que garanticen más inversión para atender la vulnerabilidad y la prevención.

# Políticas públicas y dinámicas territoriales en el Valle del Motagua

Los cambios en las políticas públicas ocurridas durante los tres periodos anteriormente analizados, incidieron en la conformación territorial que actualmente se observa en el Valle del Motagua, tal como se verá a continuación.

## La conformación del nuevo perfil económico regional

La inversión gubernamental de los años 70 para convertir el Valle del Motagua en uno de los principales graneros del país, dotándolo de infraestructura de riego y capacidad institucional a través del Sector Público Agrícola, se desmoronó abruptamente con la irrupción de las políticas públicas de ajuste estructural. Con ello declinó la producción de granos básicos y otros productos emblemáticos de consumo nacional como tomate, frijol, maíz, tabaco, melón y sandía, todos destinados al mercado nacional. Al mismo tiempo hay que mencionar que el terremoto del 4 de febrero de 1976 afectó fuertemente a esta región.

La región pasó de producir el 90% de tomate a nivel nacional en los años ochenta, a solo el 7% en la actualidad, debido a la competencia por el uso del suelo generada por las meloneras *“La mayor parte de las tierras se fueron arrendadas a las meloneras y poco a poco se dejó de sembrar tomate”* (Entrevista de campo). También se vincula este fenómeno a la proliferación de plagas especialmente el virus del mosaico dorado transmitido por la mosca blanca, cuyo control se volvió demasiado caro: *“La plaga de la mosca blanca nos hizo estragos, había que utilizar muchos venenos y salía muy caro, el cultivo del tomate cambió de lugar, ahora se siembra más arriba, en donde la plaga no abunda mucho”* (Entrevista de campo). Sobre

el mismo problema de plagas otra persona indicó: *“Ya es imposible sembrar tomate al aire libre, se tiene que aplicar insecticidas casi cada dos días para controlar la mosca blanca, algunos que todavía lo hace han invertido en invernaderos, pero eso es muy caro”*. Sobre el mismo problema un académico anotó: *“La expansión del cultivo del melón, en monocultivo y grandes extensiones cambió el balance ecológico de las poblaciones de insectos, debido a la pérdida de los enemigos naturales”* (Entrevista de campo).

De igual manera se produjo en los últimos años una merma sustancial en las áreas de cultivo de tabaco, según los entrevistados: *“por la propaganda antitabaco y los impuestos tan altos, las empresas ya no se interesan en este cultivo”*. Sin embargo, en algunas áreas aún se cultiva gracias a los contratos que las comercializadoras de tabaco mantienen con algunos productores. Según Deloitte (2012) el área destinada a la producción de tabaco en el país es de alrededor de 7,000 hectáreas, de las cuales el 10.2% de ubica en el departamento de Zacapa y solo el 0.3% en el departamento de El Progreso, siendo el departamento de mayor importancia con el 55.3% del área productiva. La actividad tabacalera, genera en total de US\$ 52.8 millones por exportación de tabaco sin procesar, US\$ 16.3 en cigarrillos y US\$ 396 en puros. En 2010, el valor de las exportaciones de tabaco y sus productos fue de US\$ 66.97 millones y el aporte fiscal, incluyendo ventas nacionales de ese mismo año fue de US\$ 60.65 millones.

En general, el tabaco lo producen pequeños y medianos productores que cultivan entre 1 a 5 hectáreas, financiados por las comercializadoras mediante contratos para pago de insumos y

mano de obra, a cambio de que les vendan la totalidad de la producción que luego exportan o venden a las fábricas de cigarrillos y puros.<sup>14</sup>

El país no es un gran productor de puros comparado con Honduras o Nicaragua, debido a la calidad del tabaco que se cultiva. La principal empresa productora es Tabacos Finos S.A. Sin embargo, en la región del Valle de Zacapa, existen varios “pureros” tradicionales que elaboran puros de manera artesanal destinados al mercado nacional. *“Es un oficio que heredamos de nuestros padres y abuelos, es un trabajo muy delicado y que lleva mucho tiempo. Hay que curar las hojas, seleccionarlas, elaborar los puros, dejarlos reposar un tiempo para que agarren el sabor, empaarlos y luego venderlos a los compradores. No se gana mucho y por eso ya no quedan muchos pureros por acá”* (Entrevista de campo).

Los cultivos que tomaron el relevo fueron el melón, el limón criollo, la okra y el mango, casi todos cuya producción se destina principalmente al mercado internacional. La capacidad productiva agrícola y logística del valle fue reorientada hacia la producción intensiva de melón con fines de exportación. El Valle de Zacapa produce el 87% del melón que se cultiva en el país. El área cultivada de melón a nivel nacional es actualmente de 36,000 hectáreas con una producción de alrededor de 12,000 quintales de fruta, con un valor de exportación de US\$ 156 millones (el 97% al mercado norteamericano), generando alrededor de 4 millones de jornales anuales equivalentes a 14,387 empleos permanentes al año (DIPLAN-MAGA, 2013).

Aunque el melón se ha cultivado desde hace mucho tiempo, no es sino en los últimos 20 años en que se instalan las grandes meloneras

<sup>14</sup> El estudio de Deloitte indica que en el país solo existen dos comercializadoras: Alliance One Tobacco con el 40% de la producción y Universal Leaf Tobacco (Casa Export Limited) con el 60%. La fabricación de cigarrillos está dominada por la empresa Tabacalera Centroamericana S.A, una filial de Philip Morris.

en la región, transformando con ello el paisaje y las relaciones de la gente con el campo. La primera estrategia fue agenciarse de tierras mediante contratos de arrendamiento a propietarios locales. En la actualidad las empresas cultivan alrededor de 7 mil hectáreas de tierra y pagan alrededor de US\$ 400 por hectárea al año. *“Los dueños de las tierras pueden ganar mucho más si cultivaran sus tierras, por ejemplo con mango pueden obtener hasta US\$ 2,000 por manzana por año, pero eso significaría que tienen que invertir, trabajar mucho y asumir el riesgo. El pago que reciben de las meloneras, aunque inferior, es más seguro”* (Entrevista de campo).

La segunda estrategia de las meloneras fue asegurar la dotación de agua. Esto se logra como parte del acuerdo de arrendamiento con los propietarios de tierras que son quienes pagan el canon de agua a la Asociación de Usuarios. Solamente una de las empresas (COAGRO) ha perforado pozos para el aprovechamiento de aguas subterráneas, las demás aprovechan el agua de los sistemas de riego ya existentes.

La tercera estrategia fue la captación de mano de obra proveniente de familias pobres rurales que habitan los poblados circunvecinos. Aunque es una demanda estacional, la producción de melón moviliza grandes contingentes de mano de obra durante la temporada de siembra y cosecha (septiembre a enero). *“Preferimos ir a las meloneras porque nos pagan un poco más, pero trabajamos más de 7 de la mañana a 4 de la tarde. La gente de acá que siembra maíz, okra nos paga menos pero solo trabajamos de 6 de la mañana a 1 de la tarde. Es duro trabajar en las meloneras, a medio día no se puede andar ahí por el calor y el reflejo del plástico que usan en los surcos”* (Entrevista de campo).

La cuarta estrategia de las meloneras fue la innovación tecnológica (o tecnología de punta como les gusta decir a los técnicos que trabajan ahí), que no es más que “una excesiva artificialización de la agricultura, con uso de fertilizantes

tes químicos, mucha agua, pesticidas y mucho plástico para cubrir los suelos. El plástico lo usan para reducir la evaporación del agua, evitar las malezas y hacer más eficiente el uso de los pesticidas. Los surcos con plástico son como invernaderos del suelo” (Entrevista de campo). Otra persona indicó: “No solo hay un calor terrible sino con el reflejo del plástico se siente más” (Entrevista de campo).

Actualmente un grupo de siete empresas cultivan alrededor de 6,000 hectáreas de melón en dos ciclos, uno que siembra de agosto a septiembre, para cosechar en octubre, y otro que siembra de diciembre a enero para cosechar en marzo, ocupando alrededor de 10,000 empleos directos y 60,000 indirectos. El énfasis del cultivo es la exportación hacia Estados Unidos y Europa, y el llamado rechazo se queda en el mercado nacional y transfronterizo con El Sal-

vador y Honduras. Un estudio reciente revela que: “la producción de melón tiene un costo aproximado de US\$ 7,143/ha. Genera para la región un total de US\$ 8,214/ha y una renta de US\$ 1,240/ha (15%), es decir, la actividad genera un total de US\$ 82,389,285/año, de los cuales las empresas tienen una ganancia de US\$ 12,437,200” (UVG, 2012).

Varios grupos sociales han denunciado que las meloneras atentan contra el medio ambiente. Usan exageradamente el agua y además destruyen los bosques naturales para dedicarlos al cultivo.<sup>15</sup> Además, como refiere un líder comunitario: “No sabemos cuánta contaminación de las aguas y los suelos están causando las meloneras, lo que sí sabemos es que esos campos parecen desiertos en donde no hay más que plástico y melón” (Figura 1).

**Figura 1**  
**Vista satelital de las plantaciones de melón en Zacapa**



Nótese el tono claro del plástico que cubre los surcos en los campos de cultivo.  
Fuente: Google Earth (20 de enero, 2014).

## Los actores territoriales

La conformación de los actores territoriales se produce en función de su relación tanto con el espacio material como con el espacio social que configura el Valle del Motagua. En ese sentido, los actores sociales se van agrupando o distanciando entre sí por la relación que tienen con los recursos naturales (tierra, agua, bosques, vías de comunicación, etc.), y también por su inclusión o exclusión en los grupos sociales formales o informales, desde donde cooperan o se enfrentan para posicionar sus intereses en la apropiación de los recursos del territorio. Esto significa que no todos los actores ligados a una determinada actividad comparten las mismas perspectivas, ni que estén dispuestos a cooperar unos con otros, a menos que en el largo plazo construyan acuerdos de larga duración para gestionar de manera colectiva el territorio como un espacio compartido tal como lo plantea Ostrom (1990). Lo más probable es que prevalezca en ellos la elección racional, y como consecuencia, cada quien busque posicionarse de la mejor manera para aprovechar los recursos del territorio.

Ambas situaciones suceden con los actores territoriales del Valle del Motagua. Existen grupos organizados, como las cooperativas de ahorro y créditos, los “pureros”, algunos hoteleros, grupos culturales, los productores de okra, de limón y de mango, y los piscicultores, por ejemplo, que han logrado organizarse para compartir recursos e información, aprovechar de mejor manera las oportunidades para la comercialización y también para canalizar de-

mandas y propuestas. Pero también es una región en donde ha prevalecido la fuerza del individualismo: *“Aquí es raro que la gente se junte para hacer proyectos conjuntos, ahí tenemos el ejemplo de la fábrica de tomate, que falló porque la gente no supo administrar ni mantener la cooperativa”* (Entrevista de Campo). En su imaginario, *“cada quien debe luchar para salir adelante y cuando hay de por medio asuntos de manejo de plata la gente no confía en los demás”* (Entrevista de campo).

El mapa de actores en el Valle del Motagua se presenta en dos escalas interrelacionadas de análisis: la escala espacial que muestra actores de influencia nacional, regional, departamental y municipal/local; y la escala institucional que muestra actores estatales, privados, sociales, de cooperación, académicos y otros (Figura 2).

En la escala espacial, aparecen en primer plano los actores de influencia nacional, representados por entidades y organizaciones que por lo general tienen su sede en la Ciudad Capital y desde ahí definen directrices y enfoques de trabajo que son comunes para todo el país, o que van tomando ciertas particularidades en función de la coyuntura o particularidades territoriales. Prácticamente todas las entidades gubernamentales y privadas cuentan con alguna delegación o representación de sus funciones o intereses a nivel departamental, no así en la regional ni municipal. Las universidades tienen sedes departamentales y las entidades de cooperación apoyan a organizaciones que ejecutan acciones en el territorio.



de Desarrollo (CODEDE), que se supone debe ser una instancia de coordinación y consenso, se ha convertido a juicio de algunos actores locales en *“una instancia política, ya que depende del Gobernador Departamental y como sabemos este cargo no es de elección sino de representación de la Presidencia de la República. Muchos de los proyectos se definen ahí por compromisos políticos”* (Entrevista de campo). En 2011, con el apoyo de SEGELPLAN y la participación de actores aglutinados en el CODEDE, se elaboró el Plan de Desarrollo Departamental (PDD).

Por su parte, en los municipios y comunidades se concretan la función de los gobiernos municipales, el accionar de los actores sociales de la sociedad civil y los intereses económicos del sector privado, es decir, el espacio más visible de las interacciones entre los diferentes actores territoriales. Además del Concejo Municipal, electo en sufragio general, los actores locales se articulan en el Concejo Municipal de Desarrollo (COMUDE), que por ley debe existir en cada municipio y que opera como una instancia de consenso para definir el rumbo del desarrollo municipal.

En la escala institucional, las entidades gubernamentales como ministerios, secretarías y entidades autónomas, semiautónomas y descentralizadas, que por lo general tienen su sede central en la Ciudad Capital, cuentan con alguna representación regional y/o departamental, aunque con los programas de ajuste estructural, estas delegaciones han ido disminuyendo. Las entidades más influyentes en el Valle del Motagua son el MAGA, MARN, MIDES, INAB, CONAP, CONRED, que cuentan con sedes regionales con oficinas ubicadas en la ciudad de Zacapa. Las demás entidades tienen representaciones a nivel departamental y casi ninguna a nivel municipal.

El sector privado tiene una influencia determinante en el Valle del Motagua y está represen-

tado tanto por grandes empresas individuales (aserraderos, mineras, hidroeléctricas, hoteles, meloneras, papeleras y empresas de servicios varios), algunas de las cuales están aglutinadas en las cámara y gremiales empresariales que funcionan a nivel nacional (Cámara de Industria, Cámara de Comercio, Cámara del Agro, Gremial de Industrias Extractivas, Gremial Forestal). Otras iniciativas de ámbito local, aglutinan a pequeñas empresas, algunas de las cuales empiezan a conformar asociaciones o cooperativas (Cooperativa Guayacán, Cooperativa El Limón, Cooperativa Teculután, productores de mango -APROMANOR, y piscicultores -COINCINOR), aunque por lo general trabajan de forma aislada. Las microempresas en donde participan principalmente las mujeres se dedican a la producción de puros, bordados, quesos, quesadillas, y artesanías diversas. En el marco del Programa Nacional de Competitividad y su Agenda de Competitividad, se viene promoviendo el desarrollo de las Pequeñas y Medianas Empresas (PyMEs) y la formación de Grupos Gestores. En Zacapa por ejemplo ya se encuentra instalada la Mesa Departamental de Competitividad y se ha logrado la implementación de la iniciativa turística “Ruta Santa del Peregrino”.

Del lado de los actores sociales, son pocas las entidades de ámbito nacional que se encuentran representadas en el Valle del Motagua. Algunas acciones son realizadas por la Asociación para el Desarrollo de la Parte Alta de Zacapa (ADIPAZ) que forma parte de la Asociación Regional Campesina Ch’ortí (ASORECH). Algunas organizaciones trabajan en temas ambientales, tal como la Fundación Defensores de la Naturaleza, que tiene a su cargo la coadministración de la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas. Otros espontáneos de la sociedad civil se aglutinan para defender derechos colectivos, tal como ocurrió durante la movilización social que logró la realización de las Consultas Municipales de Vecinos en Teculután y Río

Hondo, rechazando la construcción de hidroeléctricas. En el ámbito cultural se puede mencionar a la Asociación de Cuenta Cuentos de Zacapa que trabaja en el rescate y difusión cultural.

En cuanto a las entidades de cooperación, el Valle del Motagua ha llamado la atención particularmente por los recurrentes problemas de hambrunas y pobreza, el cambio climático en el corredor seco, y las áreas protegidas. Entre los más importantes figuran la FAO, el PNUD, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), USAID, GIZ y el Banco Mundial. El Fondo para la Conservación Ambiental (FCA) canaliza fondos del canje de deuda con Estados Unidos, para apoyar acciones que ejecuta la Fundación Defensores de la Naturaleza.

Los actores académicos y otros, están representados por la Universidad de San Carlos y su Centro Universitario de Zacapa (CUZAC), universidades privadas (URL, Galileo y Rural), que tienen sedes en el área o como la UVG que realizan proyectos de investigación. Otros actores influyentes son los partidos políticos, las iglesias y los medios de comunicación.

Finalmente, es innegable que el narcotráfico ha tenido un papel determinante en la configuración de los procesos sociales y económicos en el Valle del Motagua. De alguna manera las actividades ligadas al trasiego aprovecharon la potencialidad de las vías de comunicación y moldearon el clima social y de inversiones en el área.

### Los actores de la conservación

Las acciones vinculadas a las políticas de conservación se implementan en el Valle del Motagua, alrededor del año 2000, tardíamente si se toma en consideración que el auge de dichas políticas se da en los años 90. Esto se debe a que los proyectos iniciales se concentraron en la

protección de los bosques tropicales y de extensión significativa, por ejemplo la Reserva de la Biósfera Maya y la Biósfera de Sierra de las Minas (RBSM), creadas ambas a inicios de los años 90.

En 2009, el INAB aún no consideraba el matorral espinoso ni el bosque seco como ecosistemas forestales y por lo tanto no eran objeto de evaluación para el cambio del uso del suelo (CONAP - ZOOTROPIC - CDC / CECON - TNC, 2009). Se considera que el Valle del Motagua tiene una cobertura forestal actual de 134,377 hectáreas, de las cuales solo el 1.17% tiene algún tipo de protección registrado en el Sistema Guatemalteco de Área Protegidas (SIGAP) (CONAP - ZOOTROPIC - CDC - TNC, 2009).

La zona semiárida del Valle del Motagua, tiene una importancia histórica, social y económica fundamental, y a pesar del deterioro a la cual ha sido sometida, tiene una riqueza ecológica muy particular por el tipo de especies endémicas plantas y animales; además de sus conexiones ecológicas con el resto del país. (Castañeda y Ayala 1996). En 2003, con el auspicio de The Nature Conservancy (TNC), Fundación Defensores de la Naturaleza (FDN) y el Departamento para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID por sus siglas en inglés), se elabora el Plan de Conservación de la Región Semiárida del Valle del Motagua, en el cual se analizan las amenazas y prácticas agrícolas, forestales, industriales de riego, hidroeléctricas e industriales que son incompatibles con los objetivos de conservación y propone las acciones institucionales, legales y técnicas para disminuir las amenazas. Una estrategia clave es: *“Declarar, establecer y/o fortalecer áreas protegidas nacionales, municipales, comunales y privadas u otros modelos de conservación, principalmente en las áreas definidas como prioritarias y en corredores de interconexión, velando por que sean funcionales tanto en gestión como de cara al cambio climático”*

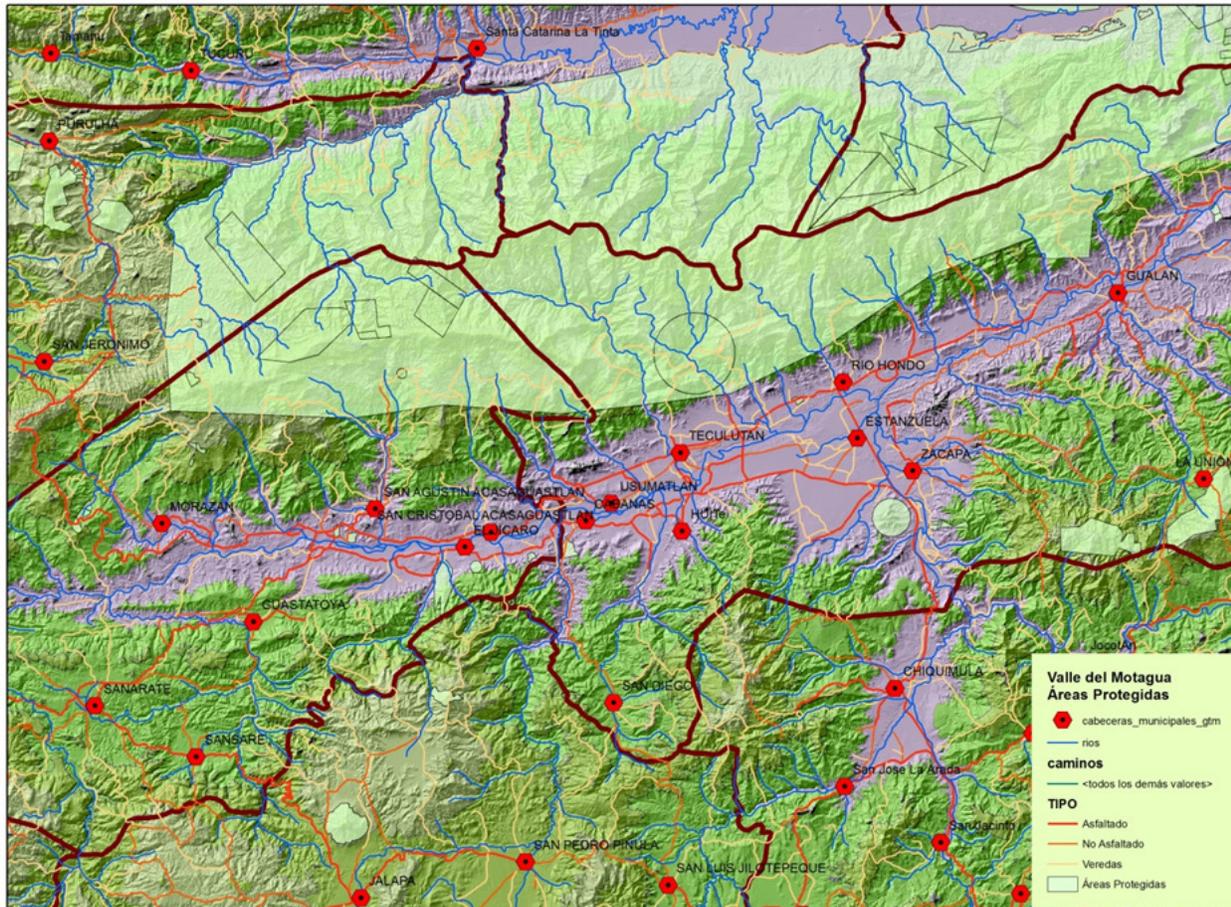
(TNC-FDN-USAID, 2003). Más adelante, algunas estrategias de énfasis ecologista, privilegia elementos emblemáticos de conservación, tal como una especie de lagartija endémica localmente llamada Escorpión o Niño Dormido (*Heloderma horridum*) (CONAP-ZOOTROPIC-CDC-TNC, 2009).

En 2003 se establece la primer área protegida denominada Parque Regional Municipal Niño Dormido en el municipio de Cabañas, Zacapa, con una extensión de 180 ha. Luego la Reserva Natural Privada Las Flores, con una extensión de 45 ha, ubicada en Río Hondo, Zacapa. En 2005 se declara el Parque Regional Municipal

Cerro de Jesús (128 ha) en el Júcaro, El Progreso y la Reserva Natural Privada Monte Alto, en Morazán (El Progreso), el Parque Regional Municipal Lo de China en El Júcaro, El Progreso y la Reserva Natural Privada Finca Fernando Paíz, en San Agustín Acasaguastlán, El Progreso. En 2007 se declara la Reserva Natural Privada Los José Luises (600 ha) en El Júcaro, El Progreso (CONAP-ZOOTROPIC-CDC-TNC, 2009) (Mapa 3).

En el marco del convenio de Canje de Deuda por Naturaleza, suscrito entre los gobiernos de Estados Unidos y Guatemala, la región del Valle del Motagua ha sido priorizada mediante el

**Mapa 3**  
**Áreas Protegidas en el Valle del Motagua**



Fuente: CONAP (2015).

proyecto “Estrategia de conservación del paisaje y especies prioritarias de la Región Semiárida del Valle del Motagua”, con un área de intervención de 76,180 hectáreas, ejecutado por la Fundación Defensores de la Naturaleza (FDN) y tiene como socios implementadores a las municipalidades de El Jícaro y Cabañas en el departamento de El Progreso, con 8 reservas naturales privadas, tres comunidades y con la Asociación de Turismo de Zacapa (ATURSA).

Otra iniciativa relacionada es el Fondo del Agua que se instituye en 2003 como un mecanismo para la conservación de la biodiversidad en la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas (RBSM) implementado por World Wide Fund (WWF Centroamérica) y la FDN, que se basa en la implementación de un sistema de Pago por Servicios Ambientales (PSA), en las cuencas Motagua y Polochic. De ahí surgen 63 ríos que abastecen a 500 comunidades y 400,000 habitantes, dos proyectos hidroeléctricos y 12 más pla

nificados, numerosos sistemas de irrigación ocho empresas embotelladoras de bebidas y varias empresas agroindustriales de exportación productoras de melón, mango, café, así como numerosos hoteles y balnearios naturales. El proyecto propone un nexo entre los usuarios aguas abajo y la conservación del bosque aguas arriba, y con ello reducir los incendios, deforestación y degradación en las partes altas de las cuencas y garantizar el suministro en agua en las partes bajas.<sup>16</sup>

Para el año 2008 se había firmado convenios con algunas de las principales empresas industriales que aprovechan el agua en el valle, tales como: Embotelladora de Coca Cola (ABASA), planta productora de papel (PAINSA), planta productora de ron, Licorera Zacapaneca S.A. (LIZASA), y que en conjunto habían aportado voluntariamente US\$ 50,000 al fondo (Núñez, s.f.).

---

<sup>16</sup> [http://www.wwfca.org/nuestro\\_trabajo/agua\\_dulce/project\\_guatemala/](http://www.wwfca.org/nuestro_trabajo/agua_dulce/project_guatemala/) Consultado el 15 de junio de 2015

# Temas críticos para el desarrollo y la gobernanza territorial

En este capítulo se analizarán los aspectos críticos que emanan de la relación entre las dinámicas territoriales y las políticas públicas. El propósito es responder a la inquietud sobre si lo que sucede en el Valle del Motagua está influido por las políticas públicas, o en todo caso identificar los puntos de encuentro y desencuentro, así como los vacíos entre estas dos dimensiones.

Inicialmente hay que destacar tres elementos en el diseño de las políticas públicas: en primer lugar su carácter vertical (Lapuente, 2008), cuya característica principal es que las decisiones tienen sentido de arriba-abajo, que se refleja en el hecho que la mayoría de las políticas públicas del país se diseñan por expertos y funcionarios de las instituciones gubernamentales del gobierno central. En segundo lugar su carácter temporal de corto plazo que expresan aspectos programáticos de la acción pública. *“Los primeros dos años de cada gobierno se la pasan comprendiendo la realidad que les toca enfrentar y los dos últimos años dicen cómo lo van hacer, pero ya no les da tiempo o se quedan sin recursos, y luego viene la nueva campaña electoral y el otro gobierno y así sucesivamente”* (Entrevista de campo). En tercer lugar su carácter sectorial, que refleja las presiones de los actores para que se atiendan sus intereses sectoriales, por ejemplo: agrícola, comercial, industrial, turístico, social, ambiental, forestal, etc., haciendo que en muchos casos se tengan aspectos contradictorios o sin complementariedad en la forma de abordar la problemática. Hasta ahora no existen políticas que favorezcan el desarrollo de territorios clave o emblemáticos, cuyo estímulo a su desarrollo permitiría superar las desigualdades territoriales y mejorar las economías locales, con creci-

miento económico, cohesión social, pertinencia cultural y cuidado ambiental.

## Seguridad alimentaria y desarrollo rural

El desmantelamiento del Sector Público Agrícola, puso en evidencia la gravedad de la pobreza y el hambre que afecta sobre todo a la población rural, campesina e indígena de la región, sobre todo quienes viven en las laderas secas que bordean el Valle del Motagua y la región Ch'orti' (Dary, Elias y Reyna; 1998).

El Valle del Motagua tiene un enorme potencial agrícola debido a la calidad de sus suelos aluviales y a la disponibilidad de agua. Ello supondría que podría ser una región fundamental para la producción de alimentos, por estar ubicada en la zona que históricamente ha presentado los mayores problemas de deficiencias nutricionales y hambrunas. Sin embargo, las dinámicas territoriales que se observan en el Valle de Zacapa no parecen estar influenciadas por ambas políticas públicas. En primer lugar, la prevalencia de los casos de desnutrición y hambrunas siguen presentándose recurrentemente y casi siempre se justifica en las sequías y el cambio climático. En realidad, ni el potencial productivo agrícola, ni el dinamismo económico de la región se orientan hacia la producción alimentaria y el desarrollo rural, ya que la mayoría de sus actividades económicas están destinadas a la exportación y al gran mercado nacional.

Las dinámicas económicas estimulan la concentración de la riqueza a partir de grandes inversiones agrícolas, industriales y de servicios tu-

rísticos, a pesar de que generan importantes puestos de trabajo. Las grandes inversiones aprovechan la disponibilidad de mano de obra barata y poco calificada así como los recursos naturales disponibles.

Mientras tanto, las actividades productivas basadas en la economía local, campesina y artesanal, se encuentran cada vez más relegadas o muy confinadas a mercados locales. La producción de quesos, quesadillas, empanadas, puros, bordados, artículos en cuero, artesanías en madera y otros, no ha recibido la atención gubernamental. *“Estos productos ya no se venden como antes y algunos se conocen solo en estas partes y la gente ha cambiado sus costumbres y no los aprecian. Aunque las mujeres de San Jorge somos famosas por hacer las mejores quesadillas, si la gente quiere comprarlas tiene que venir hasta aquí, no tenemos forma de llevarlas a otros lugares”* (Entrevista de campo).

La producción de granos básicos ha perdido importancia en el Valle. Quienes tienen tierra con riego y que no las alquilan a las meloneras, prefieren sembrar cultivos más rentables como mango, limón criollo, okra, tabaco, pepino. *“El maíz se siembra en las laderas porque en el Valle es más rentable sembrar otra cosa y no tiene cuenta porque el precio es muy bajo, aunque siempre hay quienes tienen alguna pequeña siembra de maíz y frijol”* (Entrevista de campo).

### **Movilidad poblacional y migraciones**

Tradicionalmente la población del oriente de Guatemala se ha desplazado hacia los Izabal y Petén. Los más pobres para ocuparse en las fincas agropecuarias y los más acomodados, para expandir sus actividades agrícolas, ganaderas y forestales. *“En los años 90 mucha gente compró por allá tierras porque eran baratas y empezaron a llevar ganado porque el clima permite que hayan pastos casi todo el año. Pero la mayoría continuó manteniendo sus casas, familias y terrenos acá*

*en el Valle, así que la gente va y bien constantemente”* (Entrevista de Campo).

Por su parte, el Valle también atrae importantes contingentes de trabajadores. *“Ellos vienen por días o semanas a trabajar en las meloneras, pero también en las fábricas y en otras fincas. Es gente que viene de las aldeas que están en las montañas, pero a veces viene gente de más lejos, como Cobán”* (Entrevista de campo).

Pero la migración internacional hacia Estados Unidos tiene también una larga tradición, de hecho algunos creen que la población del valle se encuentra entre los primeros que descubrieron que migrar hacia los Estados Unidos era una opción para mejorar sus condiciones de vida.

En 2005 se calculaba que 36,000 migrantes guatemaltecos viviendo en Estados Unidos procedían de Zacapa y 17,000 de El Progreso (Ugalde y Peláez, 2009). Otro estudio (Zenteno, 2012) indica que para el año 2012, cerca de 91,000 guatemaltecos que viven el extranjero (10.6%) provienen de la zona oriental compuesta por los departamentos de Zacapa y Chiquimula (Zenteno, 2012).

### **Ambiente, agua y áreas protegidas**

El uso del espacio y el aprovechamiento de los recursos naturales que se hace en el Valle del Motagua parecieran estar desconectados de las políticas públicas que para el efecto se han diseñado. Esta desconexión es producto de los intereses y relaciones de poder que determinan el acceso y uso a los recursos naturales, situación sobre la cual las políticas públicas no tienen mayor injerencia.

Sin embargo, las evidencias indican que la calidad ambiental y el patrimonio natural en el Valle están seriamente amenazados por la expansión de ciertas actividades productivas, que

han provocado la destrucción del monte espinoso y bosque seco. Muy tardíamente se crearon algunas áreas protegidas en estos ecosistemas, pero tampoco han recibido el apoyo para su manejo y conservación.

La Política Nacional del Agua, está orientada principalmente a los derechos de acceso al agua para consumo humano, pero no establece acciones con respecto al uso industrial o agrícola, ni a la gestión de los desechos y la contaminación del agua. Los antiguos sistemas de riego están hoy absorbidos por los cultivos de exportación, notablemente por las meloneras. La Política de Promoción del Riego 2013-2023, plantea que el acceso al riego es un elemento esencial de las estrategias de combate a la inseguridad alimentaria y la pobreza rural. Reconoce que se requiere fortalecer las reglas que rigen el manejo del riego para contribuir a la dinamización económica y a la seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, a dos años de haber sido instituida, no existen aún evidencias de que se estén realizando esfuerzos para su implementación.

Por su parte, los esfuerzos en áreas protegidas se han concentrado en protección de los bosques naturales ubicados en la Reserva de la Biósfera Sierra de las Minas. El resto de ecosistemas naturales en la región se encuentran seriamente amenazados, pero las áreas protegidas creadas recientemente en el Valle del Motagua son muy reducidas y no tienen corredores protegidos que las conecten. Diversos estudios han llamado la atención sobre la importancia de proteger la integralidad e interconexión de los ecosistemas de zonas áridas y bosque seco.

## Riesgos y cambio climático

El Valle del Motagua, núcleo del corredor seco de Guatemala, es una de las regiones más afectadas por los desastres y el cambio climático, tal como lo evidenció el paso del Huracán Mitch

en 1998, y las recurrentes sequías y hambrunas. Las comunidades pobres de la región han sido las más afectadas por las hambrunas debido a su exclusión histórica que les impide tener acceso a tierras, la escasa infraestructura de acceso y la ausencia de apoyo técnico y financiero para el desarrollo local. A pesar de los esfuerzos institucionales para la prevención, por ejemplo su inclusión en los Planes de Desarrollo Departamental (PDP) y Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en realidad se ha avanzado muy poco en transformar las condiciones de vulnerabilidad que generan condiciones de riesgo frente a los desastres.

Los proyectos de desarrollo que se han implementado en el Corredor Seco, obviamente no atienden las causas estructurales del problema de la inseguridad alimentaria, pero apoyan mejoras en la producción agrícola, tal como lo vienen haciendo el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA), promovido desde la FAO. El PESA se implementó entre 2000 y 2014, con apoyo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) e implementados conjuntamente con el MAGA. Su propósito fue fortalecer el marco institucional y legal para luchar contra la inseguridad alimentaria y nutricional, además de promover buenas prácticas agropecuarias mediante el sistema de extensión rural. Entre sus aportes está la creación del Consejo Nacional para Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), el diseño de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la formulación del Programa de Agricultura Familiar para el Desarrollo la Economía Campesina (PAFFEC) y de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

En el Corredor Seco, el PESA promovió acciones relacionadas con el manejo de suelo y agua, la intensificación y diversificación de la producción, la vinculación de la producción al mercado y valor agregado, el fortalecimiento

organizativo y de género.<sup>17</sup> Según un informe de la ONG Española Acción Contra el Hambre, (ACH, 2010) la prevalencia de desnutrición crónica en las comunidades atendidas es muy elevada (73.2%) superando en casi 20 puntos a la media nacional. Además, en el Corredor Seco se presenta un fenómeno de *Hambre Estacional* asociada a la reducción de las reservas de alimentos en la época que antecede a la cosecha anual, y los casos de morbilidad han aumentado durante la época lluviosa debido a las precarias condiciones de acceso a servicios de salud, agua y saneamiento.

### Ordenamiento territorial, consulta previa e inversiones

Los departamentos de Zacapa y El Progreso, así como cada uno de sus municipios, cuentan respectivamente con Plan de Desarrollo Departamental y su Plan de Desarrollo Municipal, y en algunos casos han avanzado en la formulación de sus Planes de Ordenamiento Territorial (POT). Sin embargo estos documentos no parecen ser aún, instrumentos que orienten las inversiones y la ocupación del espacio. Varias iniciativas relacionadas con nuevas inversiones y negocios que se están implementando en la región, encuentran su asidero en la Agenda Nacional de Competitividad, la cual busca mejorar el clima de negocios para atraer inversiones.

Los intereses económicos de los actores territoriales entran en disputa por el uso del suelo, el agua, el bosque y otros recursos. Los esfuerzos de protección de las Sierra de las Minas se ven presionados por las pretensiones de los madereros; el agua es disputada entre empresas meloneras, campesinos, centros poblados e industrias, centros turísticos e hidroeléctricos. Por otra parte, en los últimos diez años han prolife-

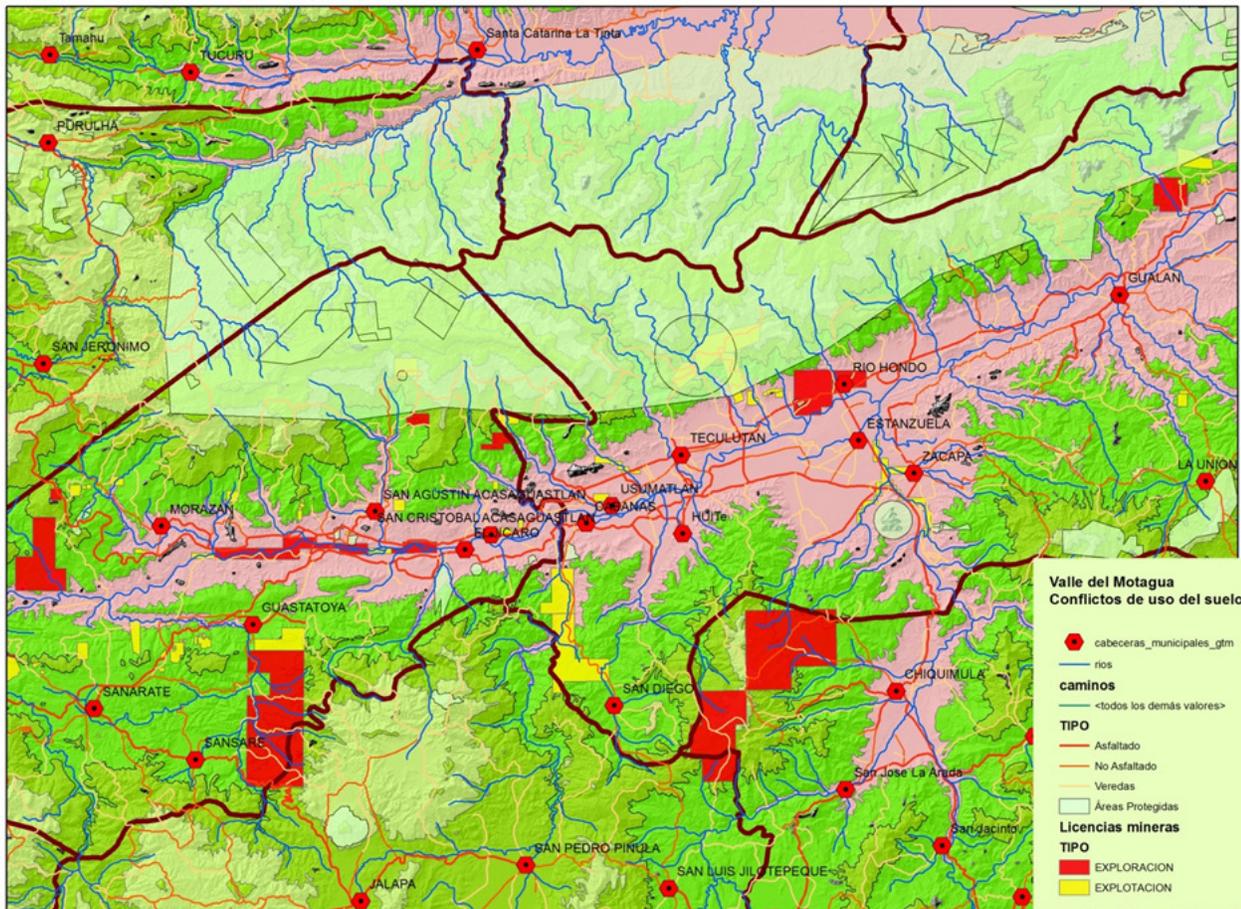
rado las licencias mineras, lo cual genera conflictos de uso con la agricultura, la protección de cuencas y los bosques (Mapa 4).

En la cuenca del Motagua se han instalado varios proyectos hidroeléctricos aprovechando el potencial de sus afluentes. De hecho en los últimos 10 años se ha observado en el país un enorme interés por el establecimiento de medianas y pequeñas hidroeléctricas en diferentes lugares con respaldo de la Política Energética (2013-2027). Una de ellas, la Hidroeléctrica Pasabién, aprovecha el río del mismo nombre en el municipio de Río Hondo, para generar una potencia máxima de 12 MW. Otros proyectos han sido objetados por los vecinos, tal es el caso de una que se pretendía construir en Teculután, sobre la cual se realizó una consulta municipal de vecinos el 9 de noviembre de 2014, que recibió 87 votos a favor y 5,128 en contra, por lo cual la municipalidad acordó no otorgar el permiso respectivo (Entrevista de campo), esto, a raíz de que la Comisión Nacional de Energía Eléctrica (CNEE) aprobara de forma inconulta, el 12 de diciembre de 2013, los estudios para el "Proyecto Hidroeléctrica Teculután" a la entidad Valores Mercantiles S.A., para producir 12.75 MW, con su respectiva subestación de transformación y una línea de transmisión de 5 km. De manera similar, el 3 de julio de 2005, los vecinos del municipio de Río Hondo, habían rechazado en una consulta similar (2,735 votos en contra y 74 a favor) sobre la construcción de una hidroeléctrica por parte de la Compañía Río Hondo S.A. Esta empresa había solicitado un amparo a la Corte de Constitucionalidad, aduciendo que los ríos son propiedad del Estado y que no corresponde a las municipalidades autorizar o no su aprovechamiento para estos fines. Sin embargo, la Corte rechazó este amparo y dio luz verde a la consulta.

El catastro minero del Ministerio de Energía y Minas registra 26 licencias mineras en el departamento de Zacapa y 57 en El Progreso. Entre

<sup>17</sup> [http://www.fao.org/docs/eims/upload/5163/Folleto\\_gua.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/5163/Folleto_gua.pdf)

**Mapa 4**  
**Áreas Protegidas en el Valle del Motagua**



Fuente: CONAP (2015).

los minerales explotados se encuentra: jade, jadeíta, oro, plata, níquel, zinc, plomo, cobre, arena, calizas y grava. El mármol y el jade continúan siendo los principales productos que continúan siendo explotados legal o ilegalmente. Diversas empresas tienen licencias para aprovechar los depósitos de mármol, tal como Guate Mármol, que entre otras, tiene el derecho minero San Lorenzo, en Río Hondo. La empresa Jades de Guatemala, fundada por la arqueóloga norteamericana Mary Lou Ridinger, cuenta con una licencia y se especializa en la producción de joyas de jade y jadeíta. Al respecto, en los últimos años, las comunidades del área han denunciado la explotación ilegal de jade, lo cual

demuestra la falta de controles y la debilidad institucional para ordenar el aprovechamiento de estos recursos.

A través de los Consejos Departamentales de Desarrollo, de la Gobernación Departamental y del Ministerio de Economía, se ha estado apoyado la creación y funcionamiento de los “Grupos Gestores” y la “Mesa Departamental de Competitividad”, para la promoción de negocios y proyectos productivos. Una de las iniciativas recientes surgida en ese espacio, es la integración de los prestadores de servicios turísticos (hoteleros, transportistas, operadores de turismo, etc.) en torno al proyecto “Ruta Santa

del Peregrino". *"Lo que deseamos es ofrecer más opciones a los miles de turistas que van a Esquipulas, que visiten lugares interesantes y que compartan nuestra cultura. La meta es que el turista se quede un día más"* (Entrevista de campo). Este grupo ha avanzado en la instalación de un Mercado de Artesanías, en la elaboración de un mapa, en la señalización de la ruta y la promoción de lugares culturalmente emblemáticos como la producción de bordados en Teculután, la producción de quesadillas en San Jorge, el museo paleontológico de Estanduela.

Aunque en sí mismo el Valle del Motagua no es un productor forestal importante, los bosques aledaños de la Sierra de las Minas y otros más lejanos ubicados en las Verapaces, Izabal y El Petén, abastecen la importante industria forestal de la región. El auge de estas actividades está favorecido por su ubicación estratégica al encontrarse en el cruce de caminos hacia las zonas forestales más importante del país. De esa cuenta, la región se beneficia no tanto de la producción forestal y de los incentivos forestales, sino particularmente de la transformación y valor agregado que se realiza en los aserraderos industriales.

### Articulación de las políticas públicas

Es innegable que el país ha realizado muchos esfuerzos en la formulación de las políticas públicas prácticamente para todos ámbitos de interés. Sin embargo, dichas políticas son excesivamente sectoriales que hacen énfasis en las preocupaciones y aspiraciones de un sector social o económico del país. Aunque en sus enunciados se refleja un intento por problematizar de manera más amplia la situación concerniente y de ahí establecer las conexiones con las demás leyes, programas y políticas relacionadas, su planteamiento de objetivos y acciones se reduce a su ámbito efectivo de acción, en parte porque prevalece la estructura sectorial del aparato estatal, y también porque afloran

los intereses de los grupos dominantes. De esa cuenta se observan políticas públicas desconectadas entre sí o con poca complementariedad, lo cual no permite sumar esfuerzos hacia la consecución de objetivos de mayor alcance social, económico y ambiental.

Las dinámicas territoriales en esta región han cambiado a lo largo del tiempo, en una conjugación de fuerzas que moldean el espacio, intereses locales e influencias de las políticas públicas. El dinamismo económico, visible en las grandes inversiones agrícolas, industriales y extractivistas está respaldado por las políticas públicas de tipo económico. En cambio, las políticas de tipo social, no parecen haber sido suficientes para resolver los problemas de pobreza, inseguridad alimentaria y deterioro ambiental que aún prevalecen en la región.

Desde la lógica legal y burocrática de los formuladores de políticas públicas, estas deben tener aplicación a todo el país y no a un territorio o grupo social o económico específico. La PNDRI, por ejemplo, ha sido cuestionada por el sector privado por plantear como sujeto priorizado a las familias campesinas y de tener un énfasis particular hacia la agricultura familiar campesina. Esto ha hecho que las políticas públicas no se atrevan a plantear aterrizajes territoriales específicos según su ámbito de competencia.

Tampoco se aprecia en el seno de las políticas públicas un enfoque territorial que permita valorar las potencialidades, trayectorias y demandas de los territorios como base para impulsar el desarrollo. Hasta ahora, los esfuerzos más importantes se encuentran en el impulso de los Planes de Desarrollo Departamental (PDP) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), impulsados con el apoyo de la Secretaría de Planificación de la Presidencia; pero dichos planes no alcanzan a permear las políticas públicas de un enfoque territorial.

En el mismo sentido, a pesar de estructura de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que plantea la conformación de un Consejo Nacional, Consejos Regionales, Departamentales, Municipales y Locales, y del esquema de descentralización de la acción pública, tampoco esto ha empoderado a los actores de los diferentes ámbitos territoriales para que incidan en el diseño de políticas públicas que contribuyan a su desarrollo. *“Estos consejos funcionan muy bien como gestores de proyectos pero no para para cambiar las políticas públicas, pues este oficio lo hacen expertos en la capital”* (Entrevista de campo).

Finalmente, el estudio demuestra que el territorio del Valle del Motagua, tiene suficientes po-

tencialidades en términos de economía local, agricultura familiar campesina, turismo ecológico y cultural, servicios ambientales y producción de agua, entre otros. Sin embargo, las dinámicas territoriales están siendo dominadas por las grandes inversiones destinadas al mercado internacional. En este contexto, los medios de vida de las comunidades rurales se están viendo amenazados (tierra, agua, bosques) y desplazados por la expansión de sectores dinámicos y que además de los enormes impactos de hambruna, sequías e inseguridad alimentaria, no pareciera estarse enfrentando con decisión, lo que se agrava por la debilidad e incoherencia institucional reflejada en los marcos de políticas públicas.

## Referencias

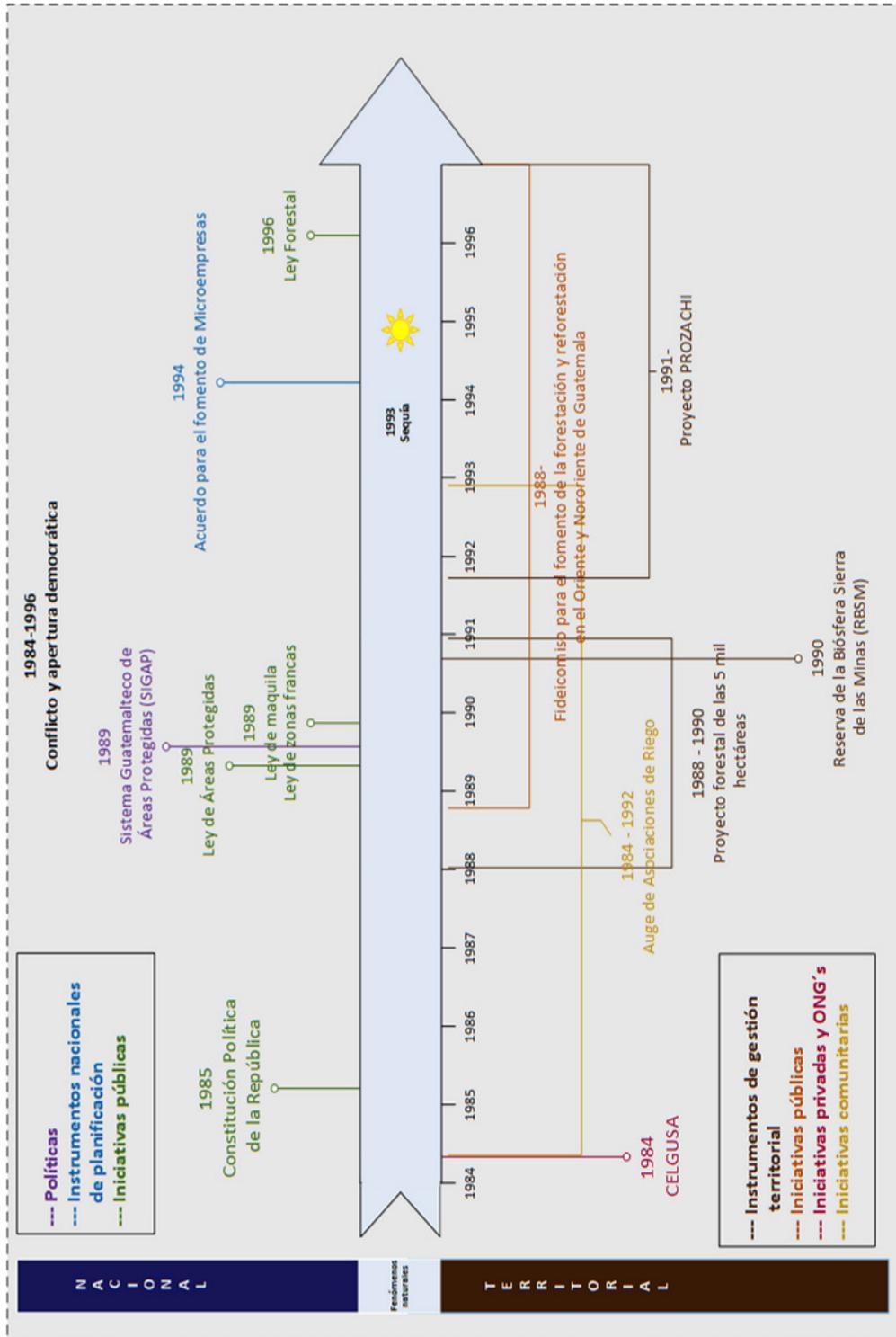
- Abadía, D. (2014). *Políticas públicas como instrumento de intervención desde el estado y el gobierno en Guatemala*. En: <http://www.analistasindependientes.org/2014/08/politicas-publicas-como-instrumento.html?view=magazine>
- ACH (2010). *La estacionalidad de la desnutrición en el Corredor Seco de Guatemala*. Quinto informe de seguimiento.
- ACF International (2010). *Situación Alimentaria y Nutricional en el Corredor Seco de Centroamérica*.
- Albizurez, S. (2014). *Impacto tecnológico en la implementación de sistemas de riego por goteo en el cultivo de tomate, la Fragua, Zacapa (2004-2007)*. Estudio de Caso. Tesis de Ingeniero Agrónomo. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- Arnauld, M-C. (1999). *Kekchíes y Pocomchíes*. Historia General de Guatemala. Tomo I. Época Precolombina. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo.
- ASORECH- TNC (2009). *La protección de los bosques secos de Zacapa y Chiquimula*. Asociación Regional Campesina Ch'orti' (ASORECH) y The Nature Conservancy (TNC). Guatemala.
- Banco Mundial (2013). *Guatemala: Panorama general*. Disponible en: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/a/overview>. Consultado el 16/05/15
- Castañeda Cesar, Ayala Helmer (1996). *Vida en la zona semiárida de Guatemala*. Cuadernos Chac. Universidad de San Carlos de Guatemala, Facultad de Agronomía.
- Castañeda, C. (2015). *Conversación personal en torno al Valle del Motagua*. Realizada el 12 de mayo de 2015.
- CATIE (1991). *El riego en el Distrito de la Fragua, Guatemala*. Evaluación de eficiencia y propuestas de modificación. Proyecto Regional de Agrometeorología. CATIE/Cooperación Francesa/CIRAD/ORSTOM.
- CNSAN (2012). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional - PESAN- 2012-2016*. CONSEJO NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (CNSAN).
- CONAP (2011). *Plan de Conservación de las regiones secas de Guatemala*. Consejo Nacional de Áreas Protegidas. CONAP. Guatemala.
- CONAP-ZOOTROPIC-CECON-TNC (2011). *Plan de conservación de las zonas secas de Guatemala*. Editores: D. Ariano y E. Secaira. Documento técnico No. 99 (01-2011), Guatemala.
- CONAP-ZOOTROPIC-CDC/CECON-TNC (2009). *Plan de Conservación de las Regiones Secas de Guatemala*. Editores: D. Ariano, E. Secaira, B. García y M. Flores. TNC, Guatemala.
- Deloitte (2012). *Impacto económico y social de la industria del tabaco en Guatemala*. En: [http://www.batcentralamerica.com/group/stes/bat\\_87dd6k.nsf/vwPagesWebLive/DO87JHDY/\\$FILE/medMD9BMMXJ.pdf?openelement](http://www.batcentralamerica.com/group/stes/bat_87dd6k.nsf/vwPagesWebLive/DO87JHDY/$FILE/medMD9BMMXJ.pdf?openelement). Consultado el 25 de junio de 2015.
- Durston, J. (1999). *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala*. Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales. No. 30. Santiago de Chile.
- Elías, S. et. al. (1999) *Evaluación de la sostenibilidad en Guatemala*. FLACSO. Guatemala.
- Estrada, E (2014). *Impacto del cambio en la modalidad de riego en el cultivo de Melón; La Fragua, Zacapa (1993-2012)* Estudio de Caso. Tesis de Ingeniero Agrónomo. Universidad Rafael Landívar. Guatemala.
- FCA (2011). *Fondo para la Conservación de Bosques Tropicales -FCA: Origen, avances, retos 2008-2010*. Mecanismo de canje de deuda por naturaleza en Guatemala.
- Ferraté, L. y Klussman, E. (1979). *Proyecto Piloto de Desarrollo Rural de la Región Centro - Oriental de las zonas áridas de Guatemala*. IICA.
- Fischer, Stanley (2003). *Globalization and Its Challenges*. The American Economic Review Vol. 93, No. 2, Papers and Proceedings of the One Hundred Fifteenth Annual Meeting of the American Economic Association, Washington, DC.
- Galindo, Douglas (2015). *La Globalización y sus desafíos*. En: <http://www.banguat.gob.gt/inveco/notas/articulos/evolver.asp?karchivo=5701&kdisc=si> consultado el 05/052015.
- Gálvez, J. (2001). *Fondo de conservación de bosques tropicales*. En <http://www.plazapublica.com.gt/content/>

- fondo-de-conservacion-de-bosques-tropicales. Consultado el 3o de mayo 2015.
- Garoz, B. y Slowing, K. (2014). *El Plan Hambre Cero: El combate a la desnutrición y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. Balance y perspectivas*. Colectivo de Estudios Rurales IXIM. Editorial Magna Tierra.
- Gauster, S. y Alonso, A. (2008). *Propuesta de institucionalidad y políticas públicas para la promoción de la agricultura campesina de Guatemala*. IDEAR/CONGCOOP.
- Gobierno de Guatemala (1999). *Política Nacional y Estrategias para el Desarrollo del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas*.
- Gobierno de Guatemala (2013). *Política Energética 2013-2027*.
- Gobierno de Guatemala (2014). *Política Agraria*. Secretaría de Asuntos Agrarios de la República de Guatemala.
- Gobierno de Guatemala (2004). *Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2005-2014*. Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología –CONCYT, Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología –SENACYT.
- Gobierno de Guatemala (2006). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*.
- Gobierno de Guatemala (2011). *Política Nacional del Agua de Guatemala y su Estrategia*.
- Gobierno de Guatemala (2012). *Agenda Nacional de Competitividad. 2012-2021. Hacia un desarrollo que promueva oportunidades y un país próspero y equitativo*. Programa Nacional de Competitividad.
- PRONACOM. Ministerio de Economía.
- Congreso de la República de Guatemala (2013). *Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero*. Decreto 7-2013.
- Gobierno de Guatemala (2013). *Política de Promoción del Riego. 2013 -2023*.
- Consejo Nacional para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz (2014). *Informe de seguimiento a los Acuerdos de Paz. Avances y limitaciones*. Guatemala.
- Gobierno de Guatemala (2001). *Política Marco de Gestión Ambiental*.
- Guerra Borges, Alfredo (2006). *Guatemala, 60 años de historia económica (1944-2004)*. USAC-PNUD.
- Guerra, A. (2006). *De la Sierra de las Minas al Valle de San Jerónimo: acciones locales para la gestión integrada del Agua*.
- Fondo del Agua del Sistema Motagua Polochic. CATIE/Fundación Defensores de la Naturaleza.
- Jiguán, B. (2014). *Guatemala se dinamizó con la ley de maquilas*. Diario de Centroamérica. En: [http://issuu.com/\\_dca/docs/edicion\\_dca\\_lunes\\_0707](http://issuu.com/_dca/docs/edicion_dca_lunes_0707) 2014. Consultado el 15 mayo d 2015.
- Montenegro, N. (2015). *Auditoría Social a Fideicomisos Públicos*. En <http://es.slideshare.net/encuentroguate/fideicomisos-2013>. Consultado el 30 de mayo.
- Monterroso, O. y Sales, E. (2010). *Análisis retrospectivo (1997-2009) y prospectivo (2010-2033) del impacto económico del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) a la economía nacional*. INAB-FAO-PFN. Guatemala.
- Morales, S. (2012). *Propuesta para la creación de un Programa específico dirigido a las y los campesinos productores de maíz de subsistencia*. IDEAR-CONGCOOP. Guatemala.
- Núñez, O. (s.f.). *Mecanismos de compensación relacionando bosques con agua en Centroamérica y el Caribe de habla hispana*. Fondo del Agua del Sistema Motagua-Polochic, Guatemala. Disponible en <http://www.fao.org/forestry/19364-06246f30f0f59a10d64a219be63c8f32f.pdf> Consultado el 15 de junio de 2015.
- OIT (2015). *La Industria de la Maquila en Centroamérica*. En: <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/atemp/downloads/publications/spanish/maquila/legal.pdf> Consultado el 25 de mayo de 2015.
- Oliva, A. (1983). *La comercialización de tomate en tres municipios del nor-orient de Guatemala*. Tesis Ingeniera Agrónoma, Facultad de Agronomía, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Orozco, O. (1980). *Generación, validación y transferencia de tecnología del cultivo del Melón para exportación del Valle de la Fragua, Zacapa*. Memoria del Seminario sobre dimensionamiento del impacto de nueva tecnología. Guatemala, noviembre 26-28 de 1980.
- Osorio, E. (1992). *Análisis histórico del proceso de industrialización en la cuenca del Motagua y Polochic y sus consecuencias ecológicas dentro de la formación social histórica guatemalteca (1960-1992)*. Tesis Escuela de Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala.
- Pérez. Alejandro (2013). *ANACAFE, pública o privada según las necesidades*. Reportaje. Plaza Pública. En: <http://www.plazapublica.com.gt/content/anacafe>

- publica-o-privada-segun-las-necesidades. Consultado el 30.04.2015
- Pinto Soria, J.C. (1997). *Nación, caudillismo y conflicto étnico en Guatemala (1821 - 1854)*. Revista Mesoamérica, 34.
- PNUD (2010). *Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano*. Informe nacional de desarrollo humano 2009-2010.
- PNUD (2014). *Sinopsis del Desarrollo Humano en Guatemala*. Serviprensa.
- PNUD (2011). *Cifras para el Desarrollo Humano, fascículos de Zacapa y El Progreso*. Guatemala.
- PRONACOM (2004). *Agenda Nacional de Competitividad*. Guatemala.
- Raffer, Kunibert (2004). *Las instituciones de Bretton Woods y las crisis monetarias y financieras*. Crisis monetarias y financieras internacionales. Julio-Agosto, N° 816. ICE.
- Ramírez, M. (1999). *El Corregimiento de Chiquimula de la Sierra*. Historia General de Guatemala. Tomo II. Dominación Española: Desde la conquista hasta 1700. Asociación de Amigos del País y Fundación para la Cultura y el Desarrollo.
- Reed, David (1996). *Ajuste estructural, ambiente y desarrollo sostenible*. WWF-CENDES. Nueva Sociedad.
- Romero, W. (2010). *Estrategias de reducción de la pobreza en Guatemala, 1985-2009*. Cuaderno de Desarrollo Humano 2009/2010. No. 3.
- Rosenthal, G. (2005). *Empresariado, política y Estado: aproximación general*. Primer ciclo de conferencias.
- Salazar, Federico (2007). *Acciones para el programa del sector industrial en Ciencia, Tecnología e Innovación*. CONCYT. Guatemala.
- SENACYT (2005). *Compendio de Leyes y Reglamentos emitidos sobre Ciencia y Tecnología*. Guatemala.
- SEGEPLAN (2011). *Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional Estanzuela, Zacapa*. Consejo Municipal de Desarrollo de Estanzuela, Zacapa - Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, Delegación Departamental Zacapa, Guatemala.
- SEGEPLAN (2010). *Tercer informe de avances en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo del milenio*. Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre Guatemala. Serviprensa.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, U. M. (2009). *Guatemala: Perfil de medios de vida*. Guatemala.
- Skiner-Kléé, C. y Lapuente, O. (Eds.) (2008). *Experiencias en políticas públicas. Las políticas públicas apoyadas desde la Vicepresidencia de la República de Guatemala. 2004-2007*.
- TNC-FDN-USAID (2003). *Plan de conservación de la Región Semiárida del Valle del Motagua*. Guatemala.
- Ugalde, M. y Peláez, A. (2009). *Guatemala. Hoy son lágrimas, mañana son dólares*. Más allá de las remesas. Familias de Migrantes en América Latina. J. Ansión (Ed). CISEPA. Lima, Perú.
- URL-IARNA (2009). *Perfil Ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. Serie Perfil Ambiental No. 11.
- Vargas, H. (2003). *Hacia un acuerdo de competitividad de la cadena láctea Guatemalteca*. IICA. Guatemala.
- Zenteno, A. (2012) *Sobre Migración en Guatemala*. En: <http://sicsal.net/articulos/node/2099> consultado el 30 de mayo de 2015.

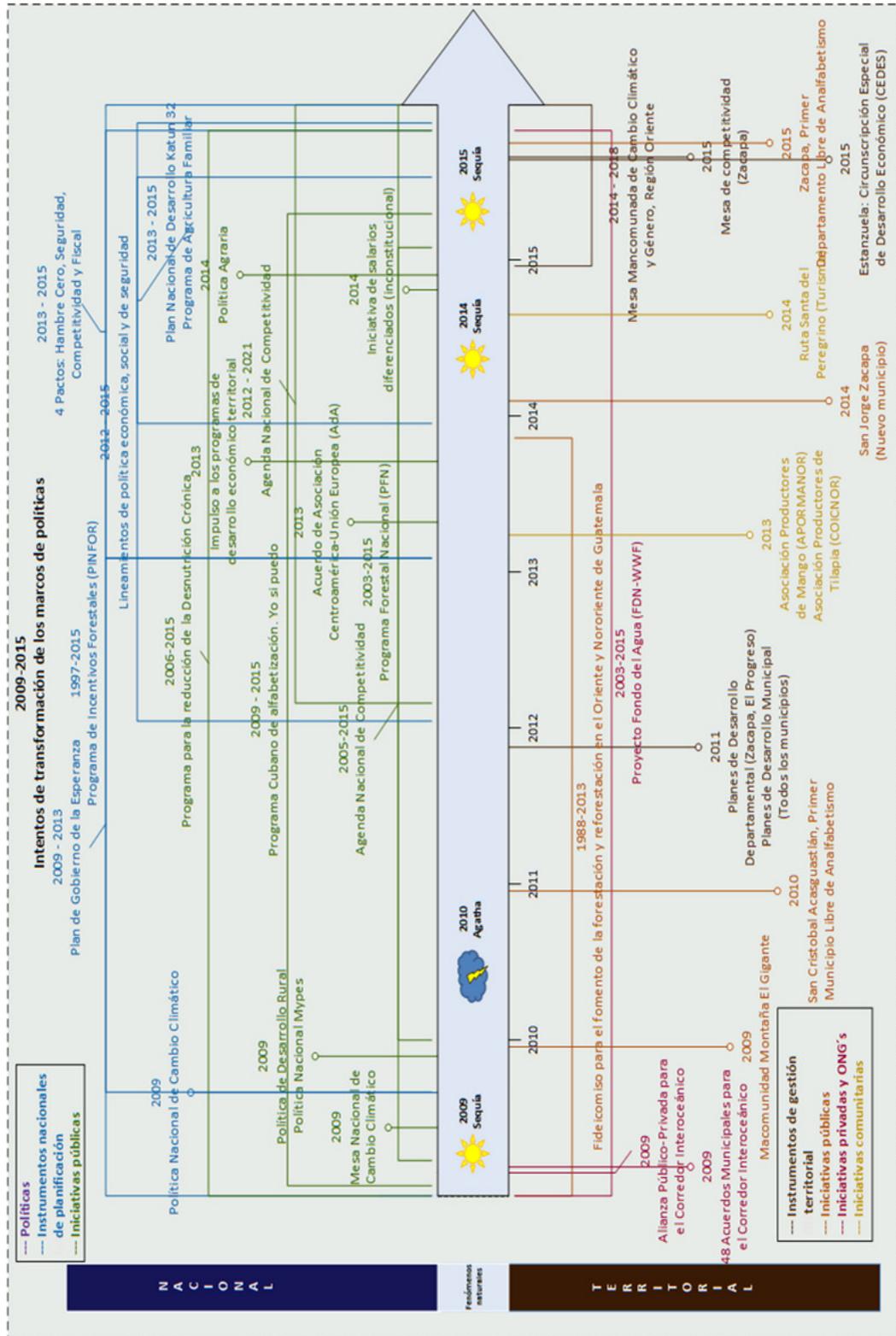
# Anexos

## Anexo 1. Valle del Motagua: Contexto nacional, ambiental y territorial (1984-1996)





### Anexo 3. Valle del Motagua: Contexto nacional, ambiental y territorial (2009-2015)







[prisma@prisma.org.sv](mailto:prisma@prisma.org.sv) [www.prisma.org.sv](http://www.prisma.org.sv)  
Pasaje Sagrado Corazón, No. 821, Col. Escalón.  
Tels.: (503) 2264 5042 y Fax: (503) 2263 0671