

Distr.  
RESTRINGIDA  
LC/R.555(Sem.35/12)  
25 de noviembre de 1986  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Reunión sobre Crisis Externa: Proceso de Ajuste y su Impacto Inmediato y de Largo Plazo en el Desarrollo Social: ¿Que Hacer? organizada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Lima, Perú, 25 al 28 de noviembre de 1986



GUATEMALA: UN NUEVO ENFOQUE PARA EL DESARROLLO \*/

---

\*/ Ponencia del señor René de León Schlotter, Ministro de Desarrollo Urbano y Rural de Guatemala. Las opiniones expresadas en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



## UN NUEVO ENFOQUE PARA EL DESARROLLO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>A. DIAGNOSTICO DE SITUACION</b>   | <b>2</b>  |
| 1. El Desarrollo es un Derecho Humano  | 2         |
| 2. Los Programas Internacionales en favor del Desarrollo no han alcanzado su objetivo                                      | 3         |
| 3. La Cooperación Internacional no ha considerado suficientemente el recurso más valioso: La Participación de la Población | 4         |
| 4. Las Estructuras Socio-Políticas de las Sociedades del Tercer Mundo no han permitido la Participación Popular            | 5         |
| 5. La desintegración de nuestras Naciones a nivel Continental significa nuestra dependencia Económica                      | 7         |
| <b>B- ES INDISPENSABLE INTEGRAR A NUESTROS PUEBLOS</b>   | <b>9</b>  |
| 1. La Organización Popular como Instrumento del Desarrollo Integral  | 9         |
| 1.1 Análisis estructural y funcional de los grupos populares   | 10        |
| 1.2 El Estado y la Participación Popular   | 12        |
| 1.3 ¿Cómo debe ser la Participación Popular?   | 13        |
| 1.4 La Participación Popular es la clave de la lucha contra la pobreza   | 17        |
| 2. La Democracia Participativa como paso hacia la Integración de los Pueblos   | 18        |
| <b>C- LA PARTICIPACION POPULAR EN GUATEMALA</b>  | <b>21</b> |
| 1. Hacia la Promoción de las Comunidades de Base   | 22        |
| 2. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural  | 23        |
| 3. La Prioridad: El Desarrollo Rural   | 26        |
| 4. El Esfuerzo Conjunto  | 27        |

|                                 |           |
|---------------------------------|-----------|
| <b>D- ACCIONES CONCRETAS</b>    | <b>28</b> |
| 1. Acciones Internas            | <b>28</b> |
| 2. La Cooperación Internacional | <b>30</b> |

## A- DIAGNOSTICO DE SITUACION

### 1. El Desarrollo es un Derecho Humano

Es ésta una afirmación que no es solamente un concepto teórico basado en la convicción de que esa actividad prioritaria de la convivencia social debe dirigirse a la satisfacción de todas las necesidades del hombre y las de todos los hombres en una sociedad dada.

Es también el resultado de las experiencias de todos los pueblos del mundo, pero muy especialmente de aquellos que conforman el mundo no desarrollado. En efecto, enormes sectores de la humanidad están aún en el plano de no resolver los más elementales requerimientos para su subsistencia y no se encuentran, por consiguiente, en grado de planificar siquiera su desarrollo intelectual y social.

Los seres humanos afectados por esos problemas tienen, sin embargo, un derecho prioritario, el de la vida cuya calidad debe garantizarse. Y la vigencia de ese derecho humano debe ser asegurada por todas las sociedades. La muerte por inanición de un solo niño en Asia, en Africa, en América Latina conmueve -debe conmover- a la humanidad entera, porque esta muerte es culpa de un orden económico injusto e inhumano.

Sin embargo, mientras hay regiones del mundo, donde lo urgente es evitar que seres humanos se mueran de hambre y hay casos dramáticos en que este propósito no parece siquiera poder alcanzarse, en otros países se acumulan bienes y servicios y los grandes problemas que se discuten no son



la sobrevivencia del hombre sino la hegemonía de unas naciones sobre otras. Necesario es, sin embargo, reconocer que aún en algunas de esas sociedades desarrolladas, hay sectores marginales que también se encuentran en situación de pobreza.

Es esta triste experiencia de millones de seres humanos, la que nos obliga a elevar a categoría de Derecho Humano, la conservación de la vida en condiciones tales que permita a todos los hombres su propio desarrollo y, en consecuencia, el desarrollo integral de la sociedad.

## 2. Los Programas Internacionales en favor del Desarrollo no han alcanzado su objetivo

Muchos esfuerzos han sido hechos, desde luego, para tratar de resolver el subdesarrollo y pasos positivos se han dado, en los últimos treinta años, en la comunidad internacional, para aminorar los efectos de la situación de "injusticia social internacional" que separa a la humanidad en pueblos pobres y pueblos ricos. A la vista están los cada vez más importantes programas diseñados por Organismos Internacionales y por Instituciones Nacionales de Cooperación.

Estos esfuerzos, sin embargo, no han dado los resultados apetecidos. En efecto, aún hay niños que mueren de hambre, hay sectores de población que viven en estado de extrema pobreza, hay seres humanos que no han podido liberarse de la ignorancia que les cierra el camino para su libertad y su perfeccionamiento, y aún hay naciones que

dependen de la donación y por ende no tienen la libertad de su desarrollo político autónomo.

3. La Cooperación Internacional no ha considerado suficientemente el recurso más valioso: La Participación de la población

Ello se debe, al hecho que los programas de cooperación no han contemplado suficientemente la necesidad de utilizar el recurso más valioso de la humanidad que es el propio ser humano. Y, si bien es cierto que con frecuencia se viene argumentando que el desarrollo no debe ser un simple crecimiento económico, sino que debe proponerse como el desarrollo integral del ser humano, la verdad es que, hasta ahora, ese propósito no se ha logrado. Y no se ha logrado precisamente porque el concepto de un desarrollo integral en favor del hombre no puede, ni diseñarse, ni realizarse sin la participación directa del afectado, en el diseño y en la realización del programa.

No basta en efecto, haber establecido objetivos más humanos, mientras sean los Estados o los Organismos Internacionales quienes sigan en forma exclusiva tomando las decisiones en materia de planificación y de ejecución de programas. En este aspecto, cabe señalar también el problema derivado de los actuales mecanismos de cooperación internacional que se mantienen entre gobiernos o entre organizaciones internacionales y gobiernos.

El objetivo de un desarrollo integral con dimen-



sión humana, sólo podrá lograrse cuando los gobiernos y las organizaciones internacionales establezcan el mecanismo adecuado para una participación popular en la elaboración de las políticas de desarrollo.

En síntesis el hombre no es sólo el objetivo prioritario del desarrollo sino debe asumir la posición de sujeto real y efectivo de su propio desarrollo. Hay, sin embargo, en las sociedades del Tercer Mundo, circunstancias estructurales que no han permitido que el ser humano esté en capacidad de asumir este rol prioritario.

4. Las Estructuras Socio-políticas de las sociedades del Tercer Mundo no han permitido la Participación Popular

La característica de los pueblos del Tercer Mundo es su falta de organización social a escala nacional. Y allí es donde reside el principal obstáculo para la participación responsable de toda la población en el proceso de desarrollo.

Y no es ciertamente porque les haya faltado la voluntad de organizarse pues el proceso de organización social para el desarrollo es una acción social que se produce espontáneamente en toda sociedad, para la resolución comunitaria de los problemas económicos, sociales o culturales. Es precisamente la espontaneidad, la característica más importante de ese proceso social y es precisamente esa espontaneidad para la organización que ha sido obstaculizada por quienes pretenden evitar

un desarrollo justo y humano.

Es evidente que hasta el momento, respondiendo a ese impulso espontáneo de organización, nuestros pueblos se han venido organizando en alguna medida en busca de soluciones para su marginación. El crecimiento de los movimientos cooperativos es el ejemplo clásico de ese impulso.

Sin embargo, debe reconocerse que los mismos han tenido un radio de acción relativamente reducido y que, por sí mismos, no están en posibilidad de vencer las causas que son globales, de la pobreza en que se encuentran los sectores mayoritarios extremadamente marginados.

Ahora bien, fuera de estos reducidos grupos de base, la gran mayoría de nuestros pueblos no se encuentra organizada para su desarrollo. Han proliferado organizaciones religiosas, deportivas, culturales, sociales pero, en cambio, las políticas y las económico-sociales han encontrado demasiado grandes obstáculos para formarse. Esta realidad responde a una política bien clara de las estructuras dominantes de carácter político o económico, cuyo poder deriva tanto de su propia organización altamente eficiente, como de la desorganización del resto de la sociedad que están empeñados en mantener. De allí la causa de su estrategia de "desmovilización social".

5. La desintegración de nuestras naciones a nivel continental significa nuestra dependencia económica

La realidad interna de nuestras naciones se refleja a nivel continental y, de nuevo, es característica de los países en vía de desarrollo.

Muchas declaraciones se han hecho alrededor de una necesaria integración económica de nuestros países; algunos pasos concretos se han incluso realizado en este aspecto, especialmente a nivel sub-regional, aún cuando sujetos éstos últimos a condicionantes políticas, de carácter interno al grupo o de carácter externo.

Sin embargo, en la práctica, no se ha pasado del estadio declarativo para aterrizar en un frente común sólidamente integrado.

Este mismo problema afecta a las naciones de los otros continentes que comparten con nosotros este Tercer Mundo en permanente vía de desarrollo. Más aún, en ese nivel, no estamos siquiera en el grado mínimo de aceptación de la necesidad de una integración Sur-Sur, aunque ésta es realmente la única fuente de poder coherente que nos permitiría un diálogo entre iguales, entre el Norte y el Sur. Hablo desde luego del mundo no comprendido dentro de la órbita soviética, el que mantiene una total indiferencia frente a la problemática que nos ocupa.

Resultado de esta desintegración es naturalmente nuestra dependencia como naciones, individualmente

y continentalmente consideradas, del mundo industrializado. No es necesario insistir aquí en todos los aspectos negativos de esa dependencia sobre el cada vez mayor grado de extrema pobreza que nos afecta. Mas, sin embargo, se estima indispensable puntualizar dos fenómenos:

- La deuda externa cuya gravitación coloca en este momento a nuestros países en la situación dramática no sólo de no poder resolver adecuadamente la extrema pobreza que afecta gran parte de nuestras poblaciones, sino también de no poder actuar soberanamente en su política económica interna;
- Los programas de cooperación internacional que, como lo señalamos al iniciar esta intervención, derivan cada vez más hacia la satisfacción de necesidades no sentidas de parte de nuestros pueblos, pero sí constituyen, en algunas oportunidades, la satisfacción de las necesidades de mercado de las naciones industrializadas.

## B- ES INDISPENSABLE INTEGRAR A NUESTROS PUEBLOS

### 1. La Organización Popular como Instrumento del Desarrollo Integral

Partiendo de los criterios fundamentales y de los análisis de situación hechos en el capítulo anterior, la conclusión lógica es que, para lograr un desarrollo integral de nuestras naciones, es indispensable y urgente impulsar programas de reorganización del estado y de la sociedad.

La afirmación anterior puede parecer exagerada y utópica. Sin embargo, dado el estado crítico en que las estructuras internas de nuestras sociedades, nuestras propias políticas de desarrollo y las presiones externas han dejado el desarrollo de nuestros países, debemos contemplar medidas urgentes y drásticas pero realistas.

No podemos seguir pidiendo que las naciones industrializadas nos hagan el favor de ayudarnos, pues ni lo harían ni nuestros problemas se resolverían con sólo esta ayuda. Es tiempo que asumamos, como naciones autónomas, nuestra propia responsabilidad, empezando por reformar lo que internamente nos ha impedido desarrollarnos integralmente en favor de nuestros pueblos. Fortalecidos por la existencia de pueblos integrados, empeñados en un esfuerzo a nivel nacional, más fácilmente, podremos resistir a la tentación de relaciones bilaterales y empeñarnos en la constitución de un frente común.

En el primer aspecto, debemos considerar la necesidad de modernizar nuestras administraciones, asumiendo una estructura descentralizada que sea eficaz y, simultáneamente, crear las condiciones para que la totalidad de nuestras poblaciones se organicen para el desarrollo.

El tema de la descentralización ha sido ya objeto de muchas discusiones y no corresponde desarrollarlo en este evento. En cambio, la otra acción, la de la construcción de sociedades participativas, constituye el elemento medular del Seminario, por lo que me extenderé en él, principiando por la conceptualización de la participación popular:

#### 1.1 Análisis Estructural y Funcional de los Grupos Populares

Ya hemos señalado que la característica de nuestras sociedades es que gran parte de la población no se encuentra adecuadamente organizada para el desarrollo y que las relativamente escasas organizaciones populares existentes se caracterizan por el hecho de ser funcionales, o sea que su objetivo primordial es el de resolver un solo tipo de problemas: producción, servicios, educación, salud, etc. La especificidad de su acción en una sociedad desorganizada y con problemas tan complejos, conlleva nuevos problemas: deja al margen la parte de la población cuyos intereses son ajenos, no resuelve la globalidad de los problemas derivados de la marginalidad y no cubre la totalidad del territorio.

Por ello, una política de participación popular debe concentrarse en la organización de la población a partir de la Comunidad de Base.

En efecto, es en la comunidad donde la población podrá encontrar el ambiente NATURAL donde desenvolverse más fácilmente para una participación democrática. Allí es donde la participación se realiza sin reticencias; donde más fácilmente se puede producir el diálogo y adoptarse actitudes democráticas; donde los problemas comunes se identifican y es más fácil lograr la colaboración de todos. Lo más importante, en la participación, no es solamente la toma de conciencia de la necesidad de la solidaridad, sino también la práctica permanente, a cada momento, de esa solidaridad con un sistema democrático.

Siguiendo este mismo criterio de participación democrática, todo proceso de organización debe iniciarse desde abajo. La vida de nuestras naciones, monstruosamente centralizada en la capital, ha hecho que los movimientos sociales ya organizados caigan también en el error de promover su organización desde el centro hacia la base. Es ésta la causa directa de otro problema existente en la organización popular: un paternalismo consciente o inconsciente, que induce al técnico, al promotor e incluso al dirigente a un comportamiento direccional y no subsidiario.

El proceso contrario, el que se inicia desde la base es mucho más difícil, pero es tanto más firme, tanto más permanente, tanto más fuerte.

## 1.2 El Estado y la Participación Popular

Alrededor de este tema, conviene que nos planteemos cuál debe ser la función subsidiaria del Estado: éste asume la realización de todo aquello que el sector privado no puede hacer. Generalmente este concepto se limita a la economía.

El concepto de subsidiariedad es más amplio: el Estado, como gestor del Bien Común debe CREAR LAS CONDICIONES para que la totalidad del sector privado pueda asumir sus propias responsabilidades y pueda actuar en todos los campos de la vida social.

En el caso concreto de la participación popular, debe el estado ofrecer a las comunidades, las más marginadas y las más pobres, todos aquellos elementos legales, técnicos y financieros, para que ellas asuman la decisión de organizarse para desarrollarse de acuerdo con sus propios lineamientos.

Pero este mismo concepto de subsidiariedad debe ser aplicado también por toda institución, pública o privada, nacional o internacional que se ocupe de la promoción.



### 1.3 ¿Cómo debe ser la Participación Popular?

Teniendo en cuenta el principio de que la organización de la población debe iniciarse desde abajo, las condiciones para que la participación se produzca en función del hombre pueden resumirse así:

- La participación popular debe ser consciente, vale decir que requiere un proceso de formación intensa y permanente, para que todos comprendan la magnitud de su responsabilidad que trasciende del individuo y se vierte hacia la comunidad local y a través de ella, a la comunidad nacional e incluso a la comunidad internacional.

La formación crea también aquel sentido de "esperanza" que el mundo materialista en que vivimos tiende a olvidar e, incluso, a denigrar. La esperanza, basada en la convicción de la capacidad del ser humano de construir la historia con un esfuerzo solidario hacia metas que significan la dignificación del mismo hombre, es el mejor elemento para movilizar una participación popular optimista, positiva, idealista sin dejar de ser realista. Una esperanza realista es el motor de la participación popular mucho más fuerte que la promesa de un paraíso inalcanzable y utópico.

- La participación popular debe vivirse y ser estructurada democráticamente.

Es necesario que la organización sea democrática desde el punto de vista estructural. Ello requiere una estructuración que, partiendo de la base, se proyecte a nivel nacional.

Las organizaciones de base, sea la pequeña comunidad o el grupo local de una organización funcional (cooperativa, liga, sindicato, etc..), deben tener una presencia decisoria, realmente representativa. Si no se exige este grado de actuación democrática a todos los niveles, la democracia seguirá siendo simplemente representativa, pero no participativa. Es necesario, por consiguiente, fomentar la organización gradual, de la base a la cúspide, electa y funcional, de abajo hacia arriba.

Por otro lado, la actuación del grupo popular organizado debe también ser democrática en el sentido que sus relaciones con grupos y sectores contendientes o con el estado debe basarse en el respeto mutuo y la utilización de métodos democráticos. Así es como podemos acelerar el proceso de integración de nuestras sociedades nacionales, pues la convivencia sobre la base del entendimiento permite encontrar equilibrios justos y más sólidos.

- La Participación Popular debe ser eficiente. Para ello es indispensable que la partici-

pación popular conlleve un grado, cada vez más avanzado, de capacitación técnica. Esta debe abarcar aquellos conocimientos indispensables para elevar el nivel de calidad de vida del ser humano, en el campo del conocimiento, de la salud, de la alimentación, del medio ambiente, etc.... Pero debe también comprender los otros campos de la tecnología, apropiada al actual nivel del marginado, pero con la clara visión de dotarlo de los elementos indispensables para que su incorporación al proceso nacional, en todos los aspectos (político, social, cultural, económico) se haga en forma plena, de manera que tenga capacidad de competir en todos los campos.

En este aspecto, es recomendable que la participación organizada se produzca también para la consecución de los servicios que se requieran y que pueda en alguna forma producirse de manera eficiente en la distribución de los mismos. De nuevo surge la organización como el mejor sistema: la organización de padres de familia, para acrecentar la instalación de las escuelas y el control de la educación impartida; la organización de las cooperativas de salud, para que se instalen los puestos, pero también para que se imparta la medicina preventiva y que personal de la comunidad sea entrenado adecuadamente para sustituir al agente externo; la organización

de cooperativas de riego, para la facción de los sistemas y la distribución justa del agua; la organización de pequeñas empresas locales de productos no tradicionales para fortalecer la economía familiar y local; la organización de cajas rurales, para que el campesino no sólo comprenda las ventajas del ahorro, del crédito y del seguro, sino que sepa manejar él mismo esos sistemas.

La tecnificación es un proceso que debe vivirse personalmente para que nuestros sectores populares modifiquen su mentalidad frente a la comunidad nacional.

Por último, es la tecnificación el mejor vehículo para que los sectores populares adquieran un poder económico real, dependiente de ellos mismos, que les proporcionará también su capacidad de oponerse a las presiones, su capacidad de crítica y su capacidad de participación política.

- La Participación Popular como función Política

Todas las organizaciones populares, de todos los niveles, sean comunidades de base u organizaciones funcionales, deben participar también en política, COMO TALES. Hablo naturalmente de la política como ciencia, como arte y como ética del buen gobierno en la búsqueda del Bien Común. En

este aspecto, la política es responsabilidad de toda sociedad. El problema de muchas de nuestras sociedades es que no todos los sectores sociales tienen capacidad efectiva de participar para que se oiga su sentir sectorial y para poder a través del diálogo y de la discusión, alcanzar los niveles de entendimiento necesarios para garantizar el Bien Común. Todos los miembros de la sociedad, organizados en una multiplicidad de formas, deben poder participar en aquellos conflictos sociales que, en forma democrática, permiten alcanzar soluciones favorables para todos. Es ésta, por consiguiente, desde una perspectiva integral, la meta final de la participación: una sociedad integrada que sea capaz de ir reduciendo, por sí misma, las brechas que la dicotomizan y que, le dé, a cada uno de sus miembros, las oportunidades de participar libremente en todos los aspectos de la vida social. Esta sociedad integrada con participación asegurada para todos sus componentes, constituye un paso efectivo hacia un sistema político democrático, hecho a medida de cada pueblo.

1.4 La Participación Popular es la clave de la lucha contra la pobreza.

La pobreza extrema es la resultante del conjunto de los problemas estructurales y sociales de que padecen nuestras sociedades. No podrá, por consiguiente, eliminar-

se con unas cuantas medidas que se limiten a aliviar el hambre o a sanar alguna enfermedad o a disminuir el índice de analfabetismo. Siendo un problema global, debe ser resuelto globalmente y siendo una situación crítica, debe resolverse con urgencia.

En verdad, ninguna de estas dos metas puede alcanzarse sin una participación directa de la población afectada: aún en el caso hipotético de que el gobierno de un país en vía de desarrollo, con todo el respaldo disponible de la cooperación internacional, pudiese aplicar un programa de servicios globales otorgados en forma masiva en un punto álgido de pobreza extrema, si la población no está en capacidad de participar activamente para utilizarlos adecuadamente, el resultado sería nefasto, pues crearía una situación de total paternalismo, ergo de dependencia tanto por parte de los beneficiados como del propio país.

La situación de extrema pobreza podrá combatirse en forma positiva, paso a paso, a través del uso racional que la población local adecuadamente capacitada haga de los servicios prestados por un estado subsidiario.

## 2. La Democracia Participativa como paso hacia la Integración de los Pueblos

Los fenómenos indicados para las sociedades parti-

culares suelen repetirse, en alguna forma, cuando nos proyectamos a nivel internacional: a) la dicotomía entre naciones pobres y ricas o sea las colocadas al Sur, en vía de desarrollo y las del Norte industrializado y b) la atomización de las naciones del Tercer Mundo que no han aprendido que en la unión reside la fuerza.

Las mismas fuerzas que han propiciado esta situación, tratarán siempre de impedir que nos organicemos en bloques integrados que, por su mayor poder político y económico, nos permitan luchar con mayor eficacia por la Justicia Social Internacional. Como se dijo antes, si nos limitamos a pedir a las naciones industrializadas que sean más justas, no lograremos nunca el anhelado nuevo orden internacional más justo y más humano porque sus políticas están regidas por estrategias tendientes a lograr su propio crecimiento económico, para el día de hoy. La verdad es que, desde un punto de vista pragmático, para discutir sobre un pié de igualdad, los países en vía de desarrollo deben poder acumular una capacidad de discusión mayor que la que tienen ahora. Y ésta podrá derivarse de la suma de los respectivos desarrollos internos logrados a través de la movilización integral de cada pueblo hacia su propio desarrollo.

Desde esta perspectiva, el punto de arranque de una unidad latinoamericana o asiática o africana, o una unidad intercontinental que sea sólida, debe ser la movilización social para una plena participación, a partir de las aldeas y de los

sectores marginales urbanos de todos nuestros continentes.

Esta afirmación puede parecer una utopía, pero la historia nos dice que las grandes utopías han cambiado el mundo y que son los pueblos quienes empujan la realización de los cambios. La afirmación de que es indispensable alcanzar un nuevo orden internacional más justo y más humano es ya apoyada por muchas personas y muchas instituciones. Incluso algunos de nuestros gobiernos y, muy en especial, los recientemente ingresados en la democracia, han insistido en acciones concretas a realizarse solidariamente para resolver problemas comunes, por ejemplo el de la deuda externa. Menciono de paso las acciones positivas de Contadora, de su Grupo de Apoyo y del propuesto Parlamento Centroamericano como otras acciones tendientes a una integración, otras tantas puertas abiertas para ese nuevo orden internacional.

Debemos, sin embargo, aumentar nuestro poder de convicción, incorporando a la totalidad de nuestros pueblos en la tarea de consolidar una democracia participativa.

Resultado de esa acción será también un paso más, hacia la solución de los problemas de pobreza que aquejan a nuestros campesinos y a nuestros pobladores.



## C- LA PARTICIPACION POPULAR EN GUATEMALA

El Gobierno Democrático de Guatemala considera que la participación popular activa es condición indispensable para un desarrollo integral de la Nación. Por ello ha sido constituido el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, cuya principal misión es precisamente la de crear las condiciones para que la población de las aldeas y caseríos más alejados y más pobres del país pueda organizarse adecuada y eficazmente.

Para la realización de esta tarea, el Ministerio reposa en gran parte sobre la actuación de organizaciones no gubernamentales y sin fin de lucro, especializadas en diferentes aspectos de la promoción.

Es éste un nuevo estilo de gobernar: consciente de su papel subsidiario, el Gobierno desea utilizar al máximo la actuación de los sectores no gubernamentales para el tratamiento de ese recurso tan valioso que es el ser humano, para dotarlo de los elementos necesarios para su participación activa.

Es importante señalar que esta política de desarrollo se enmarca en el cuadro establecido en la Constitución de la República, que entró en vigor el 14 de enero de este año. Esta crea el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural, como el instrumento político que permite la participación del pueblo en la toma de decisiones, en la priorización de las acciones y en la reali-

zación de los programas de desarrollo.

En esta forma, el Gobierno Democrático de Guatemala ha puesto un empeño especial en la elaboración de un modelo realista de desarrollo a la medida de nuestro pueblo.

1. Hacia la promoción de las Comunidades de Base

En cumplimiento de su programa de desarrollo integral, el Gobierno está realizando una acción tendiente a capacitar a los sectores de base popular más pobres del país y dotarlos de los elementos mínimos esenciales para que ellos, por su propia voluntad, aünando sus propios esfuerzos y resolviendo por sí mismos sus problemas, se organicen adecuadamente. En la primera etapa, son 1,200 Promotores Sociales los que a nivel rural, están desplazándose a los lugares más recónditos y más pobres, a incentivar a las comunidades para organizarse; otros 240 promotores serán los que se formarán para organizar a los pobladores de las zonas marginales de las ciudades; serán en fin 330 promotores especializados en transferencia de tecnologías apropiadas, los que capacitarán a las poblaciones.

La afluencia de solicitudes para participar en este programa de formación; el gran número de demandas de ayudas concretas para emprender trabajos a nivel comunitario; la calidad de las sugerencias que se han recibido de todos los rincones del país, demuestran que el pueblo ha comprendido que él es el único protagonista de su desarrollo, que

él está disponible -como siempre- para organizarse y, sobre todo, que está dispuesto a trabajar en pro de su propio desarrollo para superarse.

## 2. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural

La Constitución de la República ha hecho una innovación en la estructura del Estado, la que constituye una verdadera revolución en el derecho constitucional vigente de nuestro continente, al crear el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural. En efecto, trascendiendo las estructuras tradicionales del ordenamiento jurídico de tipo liberal que sirve de base para el estado democrático, ha creado un instrumento permanente, de carácter ampliamente representativo, estructurado desde la base más elemental de la sociedad que es la comunidad local (sea ésta aldea, caserío, cantón, o paraje) que garantiza para todos los guatemaltecos el ejercicio del derecho de participación en las decisiones que atañen al desarrollo del país. Esta representación que proviene desde la base, escalonándose hasta lo nacional, se verifica a través de organismos sociales a quienes, hasta hoy, le había sido injustamente vedada una participación política. Así como los partidos políticos, expresión de las corrientes ideológicas que participan en un estado pluralista, tienen asegurada su tribuna y su participación en el poder a través del Parlamento, justo es que se abra la posibilidad para una libre expresión de voluntades, emanadas de otras formas asociativas que también deben contribuir a la consecución del bien nacional por medio de un juego equilibrado de fuerzas. Así

como, en el pasado, se han venido manifestando políticamente algunos grupos de presión, excluyéndose la factibilidad de actitudes semejantes de parte de otros, es hora que, en función de la validez de un amplio y serio juego democrático, se garantice la participación de todos, y muy especialmente de las bases populares más pobres y más desamparadas, para asegurar que esa nueva estructura se convierta en un sostén permanente y sólido del edificio de la democracia por construir. Y si se habla de las bases del pueblo, es para indicar que son ellas las que deben organizarse para participar, siendo el papel del Estado, el simplemente subsidiario de crear las condiciones para que esta acción popular pueda realizarse por sí sola, en forma autónoma.

Claro está que igualmente tendrán que ocupar su lugar las muy valiosas organizaciones funcionales existentes, tales como cooperativas, empresas comunitarias, empresas privadas, empresas artesanales, sindicatos, asociaciones de servicio, Comités Promoción, Asociaciones Culturales, Asociaciones Deportivas, Padres de Familia, etc., cuya expansión a todo el país es necesario impulsar.

Pero la acción del Estado debe limitarse a la Comunidad de Base, aquella que aúna los esfuerzos de hombres, mujeres, jóvenes y adultos de todas las localidades, especialmente aquellas más marginadas, pues no puede promover otras organizaciones cuya creación corresponde exclusivamente a las entidades funcionales específicas.

El nuevo Gobierno Democrático, en su función de gestor del Bien Común, está en disponibilidad de prestarles la ayuda necesaria. Sin embargo, son las mismas comunidades quienes deben asumir la responsabilidad de decidir su acción y de realizarla.

La experiencia nos indica que lo prioritario hoy, en la mayoría de los casos, es el camino rural u otro tipo de pequeña infraestructura local que no requiere más que mano de obra e instrumentos elementales de trabajo. Ese tipo de esfuerzo será promovido, asumiendo el Estado un pago en alimentos y en efectivo y ofreciendo los estudios y recursos necesarios.

Constituída la comunidad, se hará necesaria la presencia del delegado agrícola, del alfabetizador, del promotor de salud, para que vengán a organizar grupos específicos para emprender otras tareas.

Lo fundamental será siempre la acción productiva: diversificación de cultivos, huertos familiares, ganadería familiar, reforestación, artesanía, pequeña industria. Importante también es la capacitación para la utilización adecuada de los servicios: cajas rurales, mercadeo, transportes, almacenes, etc.

Muchas de estas actividades deben ser asumidas por las mujeres. Ningún esfuerzo deberá escatimarse para incorporar a la mujer en un proceso moderno de desarrollo. Las pocas experiencias en este

aspecto, tanto a nivel privado como a nivel público, han sido siempre altamente positivas.

Especial atención será dada también a la juventud. Se ha considerado la posibilidad de lanzar a la juventud guatemalteca a un vasto programa de forestación y de reforestación, no sólo para recuperar esta riqueza natural ya en peligro de desaparecer, sino para asegurar la producción masiva de este recurso, fuente prodigiosa de materia prima para una industria del futuro.

### 3. La Prioridad: el desarrollo rural

La prioridad del desarrollo, para que éste sea integral, debe empezar en los lugares más poblados y más pobres del país.

Por elló, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural ha iniciado sus actividades de crear las condiciones para que la población se organice, en las áreas rurales. La verdad es que se trata realmente de la zona del país menos desarrollada y con mayores problemas para emprender la tarea de un desarrollo permanente y positivo.

No obstante, en un futuro no lejano, el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural también promoverá acciones en las áreas marginales de las ciudades, para que esa población también tenga la posibilidad de participar, como sujeto, en el proceso de desarrollo. A este nivel los problemas son más complejos, pero también el grado de organización de los pobladores es mucho mayor. Se están adelantando

estudios para impulsar, por ejemplo, el movimiento de cooperativas de consumo, la de construcción de viviendas populares y el establecimiento de pequeñas empresas de servicio.

#### 4. El Esfuerzo Conjunto

La magnitud de la obra a realizar es inmensa. Se trata, nada menos, de asegurar el fortalecimiento de nuestra incipiente democracia política y de acelerar las condiciones para alcanzar nuestra democracia económica.

El Gobierno ha manifestado su firme voluntad de invertir los recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir su parte de la tarea, en todos sus aspectos. En esta forma, ofrece a toda la población, a la que ya está comprometida en el desarrollo nacional y a la que debe hacer el esfuerzo de incorporarse a la tarea, todas las condiciones de solidez, de continuidad y, sobre todo, de seguridad, indispensables para el buen éxito de la acción nacional de desarrollo.

Las experiencias de colaboración que se han emprendido en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, individual o conjuntamente, con la Cámara Empresarial y/o con la Confederación Nacional de Cooperativas, demuestran que las fuerzas vivas del país también están empeñadas en su parte del compromiso nacional.

## D- ACCIONES CONCRETAS

Los programas que están actualmente en proceso de realización son los siguientes:

### 1. Acciones Internas

1.1 El proceso de promoción popular se ha iniciado en agosto, con los primeros cursos de promotores estimándose en 300 los que estarán en funciones para diciembre del corriente año, trabajando en unas 500 comunidades locales.

El programa de formación de promotores se extenderá hasta abril de 1987 hasta completar el número previsto de 1770. A partir de ese momento se iniciará un nuevo programa de formación para los dirigentes emergidos de las comunidades.

1.2 En calidad de apoyo técnico al trabajo de promotores, se establecerán 43 centros locales atendidos por técnicos sociales, peritos agrónomos y artesanales.

1.3 Un programa especial de impulso a la pequeña empresa está en marcha, denominado "Capacitación Femenina para el Desarrollo Comunitario -CAFEDESCO-". En la actualidad 119 pequeñas empresas comunitarias están entrenándose, cada una con grupos de 30 a 50 mujeres, para la producción artesanal (textiles, costura, jabón, pan, cerámica, palma, etc.). Para el año 1987, se duplicará el número de mujeres atendidas.



1.4 Para ofrecer nuevas formas de trabajo para las cooperativas existentes, se ha establecido un mecanismo de consulta y negociación entre los sectores cooperativista, iniciativa privada y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural, cuyos objetivos son:

- Trabajar en un marco en que se reconozca la seguridad, la libre asociación y el derecho de la propiedad privada, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.
- Atender al principio de subsidiariedad del Estado, creando las condiciones apropiadas para que los sectores privados estén en capacidad de participar en el proceso de desarrollo del país.
- Estimular el aprovechamiento de la infraestructura institucional de los sectores privados para el desarrollo integral de la nación.

Como resultado de estos acuerdos, se han establecido varias comisiones (cultivo de camarón, producción de hortalizas, huertos familiares, industria de la maquila, crianza de cerdos, etc.) que indudablemente vendrán a mejorar las condiciones de vida e ingresos de las familias campesinas.

1.5 Actualmente se tiene en estudio el establecimiento de un ambicioso programa de cajas rurales de ahorro y crédito dirigido al pequeño productor que incluye, aparte de la actividad crediticia para el financiamiento de microproyectos, medidas tendientes a fomentar y fortalecer el hábito del ahorro en la población rural y, a la vez, incorporarlos a la economía monetaria.

1.6 Asociado a esta idea, el año próximo se estarán enviando al campo cierto número de promotores empresariales cuya misión consiste en la prestación de asesoría técnica y capacitación para la formación y fortalecimiento de empresas campesinas asociativas.

## 2. La Cooperación Internacional

Mucho se ha hablado en foros internacionales acerca de la necesidad de que la cooperación entre naciones alcance su objetivo de ser un instrumento en favor del desarrollo integral de los pueblos. Precisamente, este nuevo enfoque para el desarrollo que estamos empeñados en sacar adelante ha merecido el respaldo de algunos organismos internacionales, instituciones gubernamentales del mundo industrializado y organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro, quienes han depositado su confianza en el Ministerio de Desarrollo, ofreciendo su colaboración para la ejecución de proyectos

de desarrollo rural integrado.

Para 1987 se contará con recursos financieros para la realización de proyectos de desarrollo rural integral con las comunidades locales, en los departamentos de Alta y Baja Verapaz, Quiché, Totonicapán, Huehuetenango, San Marcos, El Progreso, Suchitepéquez, Santa Rosa, Chimaltenango y Sacatepéquez, que representan precisamente las zonas más pobladas y más pobres del país. Varios organismos internacionales y gobiernos amigos habrán de colaborar a este propósito: la República Federal de Alemania, Bélgica, España, Italia, Comunidad Económica Europea, Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Centroamericano de Integración Económica. Dentro de la cooperación técnica se puede citar a Italia, la Comunidad Económica Europea, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Programa Mundial de Alimentos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Fondo de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación.

Asimismo, se espera que el año entrante se concluyan otras negociaciones con gobiernos amigos, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales que han manifestado su interés para colaborar con el pueblo de Guatemala en esta gran tarea.

