

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA



“IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MANTENIMIENTO DE LA
GOBERNABILIDAD EN GUATEMALA. –PERÍODO 2004-2008–”

CINDY LISBETH POROJ CARABALLO

Guatemala, Septiembre de 2009

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

“IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS
DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MANTENIMIENTO DE LA
GOBERNABILIDAD EN GUATEMALA. –PERÍODO 2004-2008–”

TESIS

Presentada al Consejo de la Escuela de
Ciencia Política de la Universidad de San Carlos

POR

CINDY LISBETH POROJ CARABALLO

Al conferírsele el Grado Académico de:

LICENCIADA EN CIENCIA POLÍTICA

Y el título profesional de

POLITICOLOGA

Guatemala, Septiembre de 2009

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

RECTOR

Lic. Carlos Estuardo Gálvez Barrios

SECRETARIO GENERAL

Dr. Carlos Guillermo Alvarado Cerezo

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTORA	Licda. Geidy Magalí De Mata Medrano
VOCAL I:	Licda. Claudia Verónica Agreda Ajquí
VOCAL II:	Lic. Pablo Daniel Rangel Romero
VOCAL III:	Licda. Margarita Castillo Chacón
VOCAL IV:	Br. Víctor Manuel González Robles
VOCAL V:	P.E.M. Williams Alejandro Álvarez de León
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN GENERAL

EXAMINADOR:	Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
EXAMINADOR:	Lic. José Francisco Lemus Miranda
EXAMINADOR:	Edwin Jahir Dabroy Araujo
EXAMINADOR:	Licda. Alma Consuelo Coguox
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala.

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EL EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTORA	Licda. Geidy Magalí De Mata Medrano
SECRETARIO:	Lic. Marvin Norberto Morán Corzo
EXAMINADOR:	Lic. Edgar Roberto Jiménez Ayala.
EXAMINADOR:	Lic. Juan Carlos Guzmán Morán
EXAMINADOR:	Lic. José Francisco Lemus Miranda

NOTA: "Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis"
(Artículo 74 del Reglamento de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de
Ciencia Política)




Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, catorce de octubre del año dos mil ocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, carnet No. **200317054** inicia trámite para la realización de su Tesis.

Se admite para su trámite el memorial correspondiente y se dan por acompañados los documentos mencionados. Se traslada al (la) Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política, **Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala**, para que considere la aceptación del tema de tesis planteado y el nombramiento del Asesor de tesis. El resto de lo solicitado téngase presente para su oportunidad.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
seb
/1



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

Guatemala,
14 de octubre del 2008

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Su despacho

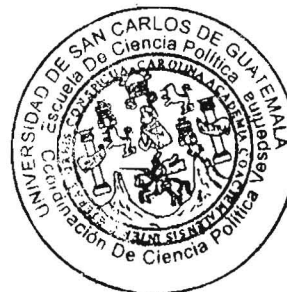
Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me permito informarle que, verificados los registros de Tesis de la Escuela, el tema: **"Importancia de la Implementación de Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria en el Mantenimiento de la Gobernabilidad en Guatemala, -Período 2004-2008-"**, que la señorita Cindy Lisbeth Poroj Caraballo, carnet No. **200317054**, desea trabajar, puede autorizarse dado que el mismo no tiene antecedentes previos en nuestra Unidad Académica.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Lic. Roberto Jiménez Ayala
Coordinador de Ciencia Política

Se envía expediente
c.c. archivos
sebm
/2



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

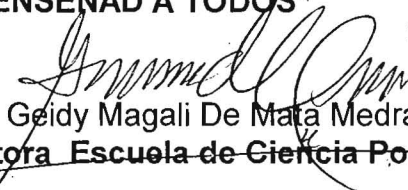
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN
CARLOS DE GUATEMALA:** Guatemala, catorce de octubre del año dos mil ocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**,
Carnet No. **200317054** continúa trámite para la
realización de su Examen de tesis.

Habiéndose aceptado el Tema de Tesis propuesto, por parte del (de la)
Coordinador (a) de Carrera, **Lic. Roberto Jiménez Ayala**, pase al Coordinador de
Metodología, **Lic. Carlos Lòpez Chàvez**, para que se sirva emitir dictamen
correspondiente sobre el Diseño de Tesis.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
sebm
/3



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12,
Guatemala, Centroamérica

Guatemala,
14 de octubre del 2008

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

Por medio de la presente me dirijo a usted con el objeto de informarle que, tuve a la vista el trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, Carnet No. **200317054** titulado **"Importancia de la Implementación de Políticas Públicas de seguridad alimentaria en el Mantenimiento de la Gobernabilidad en Guatemala –Periodo 2004-2008-"**.

El (la) estudiante en referencia hizo las modificaciones y por lo tanto, mi dictamen es favorable para que se apruebe dicho diseño y se proceda a realizar la investigación.

Atentamente,
"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

Lic. Carlos López Chávez
Coordinador Área de Metodología

Se envía el expediente
c.c. archivos
seb
/4



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, Zona 12
Guatemala, Centroamérica

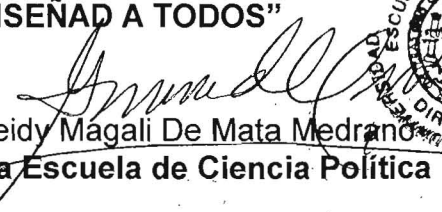
**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA:** Guatemala, catorce de octubre del año dos mil ocho.

ASUNTO: El (la) estudiante **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**,
Carnet No. **200317054**, continúa trámite para la
realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Coordinador del Área
de Metodología, pase al Asesor de Tesis **Lic. Dennys Mira**, para que brinde la
asesoría correspondiente y emita su dictamen correspondiente.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
seb
15



Guatemala, Agosto 5 2009

Licenciada
Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política
Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimada Licenciada De Mata:

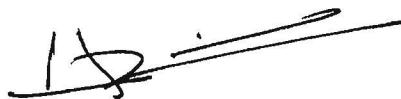
Es un gusto dirigirme a usted, deseando que todas sus actividades se desarrollen exitosamente y manifestarle que en cumplimiento al nombramiento, asesore el proceso de elaboración de tesis de la estudiante de la Licenciatura en Ciencia Política Cindy Lisbeth Poroj Caraballo, quien se identifica con carné nº: 200317054. La tesis que presenta lleva por título: **“Importancia de la implementación de políticas públicas de seguridad alimentaria en el mantenimiento de la gobernabilidad en Guatemala. – Período 2004-2008–”**.

El informe en referencia cumple con los requisitos exigidos por la Escuela de Ciencia Política y la Universidad de San Carlos de Guatemala en lo referente a tesis de grado. En tal virtud, emito el **Dictamen Favorable** para que se pueda continuar con el trámite respectivo.

Sin otro particular me es grato suscribirme,

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Lic. Henry Dennys Mira Sandoval
Asesor
Escuela de Ciencia Política

Silvia
24/8/09
7:30pm



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

**ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE
GUATEMALA:** Guatemala, trece de agosto del año dos mil nueve.

ASUNTO: El (la) estudiante **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**,
carnet No. **200317054** continúa trámite para la
realización de su Examen de Tesis.

Habiéndose emitido el dictamen correspondiente por parte del Lic. (Licda.) Henry Denny Mira, en su calidad de Asesor (a) de Tesis, pase al (a la) Lic. (Licda.) Roberto Jiménez Ayala, para que proceda en su calidad de Coordinador (a) de la Carrera de Ciencia Política de la jornada matutina, a conformar el Tribunal que escuchará y evaluará la defensa de tesis, según Artículo Setenta (70) del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política.

Atentamente,

"ID Y ENSEÑAD A TODOS"

*

Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política

Se envía el expediente
c.c.: Archivo
6/seb





Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ACTA DE EVALUACION DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el veintiuno de agosto del año dos mil nueve, se procederá a la verificación de la incorporación de las observaciones hechas por la Terna Examinadora del Examen de Defensa de Tesis, conformada por el Lic. Francisco Lemus, Lic. Juan Carlos Guzmán y el Coordinador del Área de Ciencia Política, Lic. Roberto Jiménez Ayala, tesis titulada: **“IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MANTENIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD EN GUATEMALA, PERÍODO 2004-2008”**, presentada por el (la) estudiante **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, carné No. **200317054**.

Los infrascritos miembros del Tribunal Examinador desarrollaron la evaluación y habiendo comprobado que efectivamente se efectuaron las modificaciones recomendadas se da por **APROBADA**, para que continúe con su trámite respectivo. Dado en la ciudad de Guatemala a los veinticuatro días del mes de agosto del año dos mil nueve.

Examinador (a)

Examinador (a)

Se envía el expediente
c. c. archivos
7/seb

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS
DE GUATEMALA



Escuela de Ciencia Política
Edificio M-5, Ciudad Universitaria, zona 12
Guatemala, Centroamérica

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA: Guatemala, veinticuatro de agosto del año dos mil nueve.

Con vista en los dictámenes que anteceden, autorizo la impresión del trabajo de Tesis del (de la) estudiante **Cindy Lisbeth Poroj Caraballo**, carnet No. **200317054**, titulado **“IMPORTANCIA DE LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA EN EL MANTENIMIENTO DE LA GOBERNABILIDAD EN GUATEMALA, PERÍODO 2004-2008”**.

Atentamente,
“ID Y ENSEÑAD A TODOS”


Licda. Geidy Magali De Mata Medrano
Directora Escuela de Ciencia Política



Se envía el expediente
c.c. Archivos
8/seb

TELEFAX extensión 1474,
Planta USAC 24188000 ext. 85384, 85383, 1476 y 1473
E-mail: usaccpol@usac.edu.gt

DEDICATORIA

- A DIOS: Porque de Él recibo todo y ha trazado este camino.
- A mis padres: Quienes además de su amor, me han brindado un ejemplo de responsabilidad, trabajo y servicio.
- A mis hermanos: Patty y Luis, por su cariño, comprensión y ejemplo.
- A mi esposo: Luis Orestes, por su amor y apoyo, quien me ha acompañado en esta etapa tan importante.
- A mi familia: Quienes me han inspirado siempre con su esfuerzo y ejemplo de superación.
- A mis amigos: Con quienes he compartido esta etapa de la vida y la han hecho tan amena, especialmente a Karina Castellanos, por su apoyo en todos los aspectos, Rosi y a mis antiguas amigas del María Auxiliadora.
- A la USAC: Donde además de conocimiento se adquiere un compromiso y responsabilidad social:
- A mis docentes: Por compartir su sabiduría y ejemplo.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I: Aspectos Metodológicos	5
Capítulo II: Marco Teórico	11
2.1 Políticas Públicas	12
2.2 Gobernabilidad	16
2.3 Seguridad Alimentaria	23
Capítulo III: Situación Actual y Análisis de las Políticas Públicas	
Implementadas por el Gobierno de Guatemala	37
3.1 Indicadores de la Situación Alimentaria y Nutricional en	
Guatemala	37
3.2 Establecimiento del Sistema de Seguridad Alimentaria	40
3.3 Instituciones encargadas de ejecutar las políticas públicas de	
Seguridad alimentaria en Guatemala	43
3.4 Análisis de Resultados.	54
Conclusiones	61
Recomendaciones	63
Bibliografía	65
Anexos	69

INTRODUCCIÓN

La implementación de Políticas Públicas, es una labor que concierne al Gobierno como encargado de la Administración Pública, ya que su objetivo primordial es el logro del bienestar común de la población y para ello, se toman decisiones sobre los lineamientos de acción a tomar, decisiones que constituyen las Políticas Públicas, dirigidas a diversas materias y rubros. Es así como a las demandas sociales debe dárseles respuestas concretas a través de programas que tiendan a erradicar problemas existentes y atender necesidades básicas dentro de la sociedad, lo cual planteado por la Teoría General de Sistemas, no es más que un proceso mediante el cual el Sistema Político, recoge las demandas o insumos para darles soluciones y habiéndolas procesado, las convierte en productos que regresan al ambiente.

A nivel mundial se le ha dado la relevancia necesaria al problema que implica la falta de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es así como Naciones Unidas, dentro de las Metas del Milenio, trazadas en el año 2000, planteó como primer Objetivo para el año 2012, erradicar y disminuir a la mitad el número de personas que padecen de hambre y pobreza en el mundo. En un país como Guatemala, en el cual la pobreza y la pobreza extrema aquejan a casi la mitad de la población, las demandas sociales son innumerables, dentro de ellas, el hambre y la mala nutrición constituyen uno de los problemas principales y generadores de otros más. La Seguridad Alimentaria actualmente está concebida como un derecho, lo cual faculta a todos los habitantes a exigir gozar de una vida sana y con libre acceso a una alimentación digna, es decir, el derecho a estar libre del hambre.

La investigación de dicho tema se justifica en el hecho de que es necesario evaluar todas las acciones gubernamentales que se han realizado período tras período hasta la fecha en este tema, el cual como se ha señalado, ha cobrado mayor relevancia en los últimos años. Por otra parte es de interés para el analista político, estudiar todos aquellos factores relacionados con la adecuada función y desempeño del Estado, concretamente todas las Políticas de Estado, las Políticas de Gobierno y más específicamente, a través de las Políticas Públicas. En este estudio, que se presenta como tesis de grado, el

planteamiento del problema consistió en evaluar la importancia que tiene la implementación de políticas públicas de Seguridad Alimentaria en el mantenimiento de la Gobernabilidad y la respuesta potencial, consistió en que, diversos factores pueden afectar la gobernabilidad, por lo tanto, las acciones que realice el Gobierno para atenuar las desigualdades y mejorar las condiciones de desarrollo de la población, son necesarias en pro del desarrollo social y económico del país. Lo anterior se confirma, debido a que la investigación demostró que si bien, las causas de la Inseguridad alimentaria no han sido erradicadas, las iniciativas y los programas ejecutados por el gobierno han sido de relevancia para el abordaje de la problemática, aunque con un enfoque asistencialista y de atención a emergencias. Dos avances importantes son el hecho de que el Gobierno reconoció el problema, lo cual no se había dado, y el segundo logro fue que hubo decisión política de crear las instituciones que requería el sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

El informe de la investigación se estructuró en tres capítulos. El primero está referido a los aspectos metodológicos que sirvieron de guía durante el proceso de la investigación, dentro del cual se incluyen los objetivos que se pretenden alcanzar con ella, así como la justificación de la selección del tema; posteriormente la delimitación temporal y temática, el planteamiento del problema de investigación, el cual puede ser manejado como hipótesis de trabajo y finalmente las técnicas de investigación.

En el segundo capítulo se desarrollan los temas a abordar dentro de la investigación. Se definen así qué son las Políticas Públicas, el proceso para su creación y la tipología de las mismas. Posteriormente se explica lo relativo a la gobernabilidad, la evolución de dicho término hasta hacer referencia a la gobernabilidad democrática y sus indicadores. Al final de dicho capítulo se plantean las acepciones sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, dentro de las cuales se define como un derecho, constituido por cuatro elementos: disponibilidad alimentaria, accesibilidad, consumo de alimentos y buen aprovechamiento biológico de los mismos, asimismo se analizan las causas y consecuencias generadas en nuestro país por las deficiencias del sistema en materia

alimentaria. Para entender las políticas públicas, se finaliza haciendo un análisis de los lineamientos generales dentro de la Agenda del Gobierno de Oscar Berger.

En el tercer capítulo, se inicia con los indicadores principales de la situación en Guatemala, en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, para después presentar una recopilación de la labor gubernamental desarrollada para dar atención a dicha situación, partiendo del marco legal que crea el sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, sus entes encargados, como son el Consejo Nacional y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como el trabajo realizado en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, concretamente mediante el Vice ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Es así como las Políticas Públicas implementadas entorno a este tema, son estudiadas, en base a los criterios y focalización de los programas ejecutados, su alcance territorial y a modo de retroalimentación se observan los aspectos que carecieron de atención y deben ser considerados en la aplicación de nuevas políticas públicas.

Al finalizar la investigación, en las conclusiones se determinó que en Guatemala, la situación es de Inseguridad Alimentaria y Nutricional; por ello, su importancia en el mantenimiento de la gobernabilidad, radica en que la alimentación es demanda primordial en las familias guatemaltecas y toda vez, no existan mecanismos que coadyuven a garantizar su acceso, el cual es el principal problema, el sistema político no cumple su función, produciéndose un desequilibrio las respuestas de gobernantes y las demandas de sus gobernados, creando un déficit de gobernabilidad, que no ha llegado a extremos de ingobernabilidad debido a la Inseguridad Alimentaria.

CAPITULO I

Aspectos Metodológicos

La base metodológica se apoya en la Teoría General de Sistemas. Para realizar dicho enfoque es necesario identificar el sistema, como un subsistema enmarcado dentro de otro y al interior del cual a su vez, existen subsistemas. Para el desarrollo del Marco Teórico se delimitó y se caracterizó el Sistema Nacional, dentro del cual se hace el análisis. Posteriormente se expone la problemática de sobre el tema y datos del país, los cuales son tomados como demandas o insumos (input). Según dicha teoría, todo sistema funciona debido a que esos insumos entran a la llamada *caja negra*, en la cual deben ser canalizadas. Ese procesamiento es lo que se comparará con las políticas públicas, así como las instituciones encargadas de realizar la labor de canalizar las demandas, mismas que a su vez conforman subsistemas de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria. Finalmente, se estudiará los productos (output), es decir los resultados y la efectividad y alcance de los mismos, puesto que el proceso del análisis sistémico implica una evaluación final, en la que si las demandas no son resueltas, pasan a un proceso de retroalimentación en el que entran nuevamente al Sistema. Cuando no son resueltos los requerimientos de la población y la crisis se agrava, se generan desestabilizaciones al Sistema o una Crisis de gobernabilidad.

1.1 Justificación del problema

La problemática en lo relativo a la Seguridad Alimentaria ha cobrado gran relevancia en la actualidad. Altos indicadores de desnutrición en nuestro país dan cuenta de la urgencia en implementar programas y medidas tendientes a atender de forma inmediata un problema que se expande en Guatemala. Surge entonces el interés por llevar a cabo un análisis que permita demostrar la importancia de la respuesta de parte del gobierno a dicha problemática en el mantenimiento de la gobernabilidad, pues caso contrario puede figurarse nuevos conflictos sociales que amenacen la labor y estabilidad del Gobierno. En esto último consiste la relevancia de la investigación a desarrollar.

El papel de los sujetos sociopolíticos, radica en que la ciudadanía en general, como parte activa realiza demandas que deben ser atendidas y por otra parte, debe ser tomada como participe, no solamente como destinatario de las mismas. Lo relativo a Seguridad Alimentaria, implica la labor de diversos sectores, en los cuales se observa claramente relaciones de poder y colaboración, estos son sociedad civil, gobernantes e instituciones internacionales que cooperan en Desarrollo Humano y específicamente en Seguridad Alimentaria y nutricional.

1.2 Planteamiento del Problema

Pregunta General

¿Cuál es la importancia de la implementación de Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria para el mantenimiento de la gobernabilidad en Guatemala?

Preguntas Secundarias

-¿Cuál es la situación actual en lo referente a Seguridad Alimentaria?

-¿Cuál es la relación existente entre las demandas de Seguridad Alimentaria y el mantenimiento de la gobernabilidad?

-¿Fueron efectivas las estrategias implementadas entorno a Seguridad Alimentaria en el período de Gobierno 2004-2008?

-¿Cuáles son los cambios y reformas que se deben implementar en las Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria para mejorar los resultados?

Respuesta Potencial

La importancia de implementar Políticas Públicas en materia de Seguridad Alimentaria radica en que para que una sociedad sea gobernable se requiere de un adecuado desempeño del equipo gobernante y de políticas públicas aceptadas y adecuadas a las necesidades de los ciudadanos. Diversos factores pueden afectar la

governabilidad, es así como todas aquellas acciones que realice el Gobierno para atenuar las desigualdades y mejorar las condiciones de desarrollo de la población, son necesarios en pro del desarrollo social y económico del país.

1.3 Especificación del Problema

El investigador realizó un análisis general de las políticas públicas que implementó el Gobierno, durante la administración presidencial 2004-2008, en lo referente a Seguridad Alimentaria y nutricional en Guatemala, para lo cual se analizan las instituciones, programas y proyectos realizadas, como parte de dichas políticas, en especial las tendientes a combatir el problema de la falta de acceso a alimentos básicos.

1.4 Delimitación del Problema

La investigación será relativa a aquellos programas ejecutados por el Gobierno dirigidos a garantizar la Seguridad Alimentaria a nivel Nacional, por formar parte de una Política Nacional y estar catalogada como compromiso de Estado. Asimismo el período a analizar abarca del año 2004 al 2008.

1.5 Objetivo General

Determinar la importancia de la ejecución de las Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria para el mantenimiento de la gobernabilidad en Guatemala, durante el período 2004-2008.

1.6 Objetivos Específicos:

- Caracterizar la problemática generada por la falta de Seguridad Alimentaria en Guatemala.
- Analizar la necesidad del funcionamiento de programas de Seguridad Alimentaria.

- Exponer la serie de medidas, políticas públicas y programas implementados por el Gobierno de Guatemala, en el periodo 2004-2008.

1.7 Metodología

La investigación está guiada por los lineamientos de la Teoría General de Sistemas, dentro de la cual se pretende ubicar aquellos elementos que permiten el mantenimiento del Sistema Político, por lo que se emplean las técnicas de investigación que identifican de mejor manera los insumos, el proceso de transformación de las políticas públicas y los productos generados entorno al Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala.

1.8 Técnicas:

1.8.1. Análisis de Discurso

Se realizó un análisis sistemático de discursos presidenciales, así como los Discursos anuales de Informe de Gobierno, a cargo del Presidente de la República, puesto que dan cuenta de los compromisos, objetivos de Gobierno y acciones del Organismo Ejecutivo en dicha materia.

1.8.2. Análisis de Documentos

Para ampliar la información, se realizó el análisis de fuentes primarias de información, tales como informes y memorias de labores del Organismo Ejecutivo, concretamente de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, del Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria –Maga–; y demás instituciones relacionadas. Así también las leyes promulgadas en la materia, las cuales permiten percibir el abordaje que se le da al tema y a la vez contar con datos oficiales sobre Seguridad Alimentaria.

1.8.3. Entrevista

Las entrevistas son semiestructuradas, en las cuales se requiere información sobre datos la cobertura, enfoque y prioridad de las políticas públicas de Seguridad Alimentaria. Están dirigidas a analistas políticos y a funcionarios que laboraron en entidades dedicadas a las Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria e investigadores sociales dedicados a la problemática de Seguridad Alimentaria del MAGA, CONGECOP y FAO Guatemala. En dichas entrevistas también se les requirió su evaluación acerca de la Importancia de las Política Públicas en Materia de Seguridad Alimentaria y sobre de su efectividad.

CAPITULO II

MARCO TEORICO

La Ciencia política, como disciplina científica independiente, se desarrolla como tal hasta que logra delimitar su objeto de análisis, en torno al poder, deslindándose del abordaje exclusivo del Estado. La concepción más extensiva de política sería la de Lasswell, que la entendía como “el conjunto de relaciones de poder, gobierno o autoridad en cuyo caso la ciencia política tendría por objeto el estudio de la formación y división del poder”¹. Existen diversos enfoques de estudio de la Ciencia Política, que privilegian ciertas unidades de análisis, ya sean éstas, las decisiones políticas, el comportamiento político, la acción política, o bien el poder en sí. Una de las orientaciones de la investigación teórico política es el análisis sistémico, que consiste en abordar la realidad política como un sistema.

David Easton, define el sistema político como “el conjunto de interacciones sociales de individuos y grupos que se orientan predominantemente hacia la asignación autoritaria de valores para una sociedad”²; entendiendo por interacciones, la conducta de los miembros del sistema cuando actúan como tales dentro del sistema, y por asignación autoritaria de valores, se entiende el poder ejercido dentro de los límites del sistema político, y que vincula a los actores a este por el uso exclusivo de la fuerza que caracteriza al Estado o bien por el interés personal y social legítimo, que hace al individuo aceptar dicha asignación. Entonces, la función de dicho sistema y su contribución es la de seleccionar los fines colectivos de la sociedad, movilizandolos recursos necesarios para su logro, así como la adopción de las decisiones sociales. Una premisa fundamental dentro del análisis de sistemas, es el hecho de que todo sistema político funciona dentro de un ambiente, el cual está abierto a influencias del medio, existiendo límites que separan al sistema de su ambiente externo y de otros sistemas.

¹ BORJA, Rodrigo. Enciclopedia de la Política. 1,997. Fondo de cultura Económica. II Edición, México D. F. P. p. 116

² EASTON, David. “Esquema para el Análisis Político”. Buenos Aires, Edit. Amorrour. Pág. 79

También debe tomarse en cuenta que todo sistema tiende a ser estructurado con arreglo a una serie de problemas característicos, desarrollándose estructuras y procesos específicos con el fin de afrontar tipos específicos de problemas. Es por ello que se destaca el rendimiento de las políticas públicas (como productos del sistema), en la medida en que puedan contribuir a la resolución de problemas reales de la sociedad.

2.1 POLÍTICAS PÚBLICAS

Para definir las políticas públicas es preciso entender al Estado como una forma de organización social, conformada por un conjunto de instituciones y organizaciones de las que se dota la propia sociedad para realizar objetivos que ésta considera necesarios. Es así como dentro de un sistema político se plantean demandas, que en términos sistémicos se denominan *insumos*; a los cuales el sistema ofrece respuestas que reciben el nombre de *productos*, que no son más que el conjunto de decisiones adoptadas por el gobierno; por lo que las políticas públicas, según Manuel Alcántara Sáez, son “flujos del régimen político hacia la sociedad”³.

Es por ello que dentro de la Ciencia Política, el estudio y análisis de las políticas públicas es básico para comprender y examinar los procesos y acción del Gobierno respecto a la consecución de los objetivos colectivos, entendiendo por Políticas Públicas “el curso de acción que dictan los gobiernos, los cuales están en función de los objetivos y metas que les fija la Constitución y las diversas leyes”⁴. El contenido de las mismas es específico para diversas materias, en relación a aquellas decisiones y acciones que realiza el Gobierno en diversos temas. En síntesis, se definen como los efectos, contenidos y la orientación de las actuaciones del Estado.

Otra definición es la entendida desde un punto de vista normativo, según la cual, las políticas públicas pueden definirse como “un conjunto de proyectos gubernamentales y actividades administrativas orientado a satisfacer necesidades sociales”⁵. A la anterior

³ Alcántara Sáez, Manuel. (1995) Gobernabilidad Crisis y Cambio“ Pág. 106

⁴ CAJAS, Marco Tulio. “El Proceso de las Políticas Públicas”. INAP. Pág. 1

⁵ Caglia. “La Institucionalidad formal de las Políticas Públicas” Pág. 2.

definición, puede contraponerse la de un enfoque positivo, planteada por Tommasini, Spiller y Stein, para quienes las políticas públicas pueden verse como el resultado de intercambios complejos entre actores políticos a través del tiempo.

El papel de las políticas públicas y su puesta en marcha, como plantea Almond y Powell, es importante para “la realización de funciones que permitan el mantenimiento de un determinado sistema político y económico,”⁶ debido a que existe una relación entre el rendimiento del Sistema Político con las Políticas Públicas, relación en la cual, el primero puede ser evaluado por el rendimiento de las políticas públicas y éstas pueden llegar a generar situaciones en donde la gobernabilidad se encuentre al borde de una crisis. Por ello es importante la legitimidad en las políticas públicas, pues por legitimidad se entiende la capacidad de un poder para obtener obediencia sin necesidad de recurrir a la coacción, es decir, el consenso entre los miembros de la sociedad para aceptar la autoridad, el poder legítimo se llama entonces autoridad y emana de la legitimidad.

Actualmente ha habido un cambio de paradigma en la generación de las políticas públicas, pues en aras de una mayor gobernabilidad y legitimidad de las mismas. Las políticas sociales tradicionales deben surgir de forma descentralizada y no jerárquicamente.

2.1.1 El Proceso de las Políticas Públicas:

La implementación de las políticas públicas requiere de un proceso estructurado en el cual son identificables diversas fases o etapas. Alcántara Sáez, expone el esquema de Jones, enumerando una serie de fases: “i) identificación de un problema; ii) la formulación de soluciones; iii) toma de la decisión; iv) la puesta en marcha del programa, y v) la evaluación de la acción.”⁷

⁶ Almond y Powell. s.f. “El Sistema Político” Pág. 3.

⁷ Alcántara Sáez, Manuel. Óp. Cit. Pág. 118. Apud en Jones (1970).

Como ya se mencionó, la participación en la elaboración de la agenda es vital para el éxito y legitimidad de las políticas públicas. En la primera etapa del proceso, se requiere de la definición del problema y lograr la atención de las autoridades a ello, quienes deben de incluirlo en su agenda de gobierno. Al respecto, Almond y Powell emplean el término de *articulación política*, para hacer referencia al proceso mediante el cual, “los individuos y grupos plantean demandas a quienes están encargados de tomar decisiones públicas”⁸. Sin embargo, en Guatemala, la normativa en la formulación de las políticas públicas, establece que “corresponde a los ministros planificar, ejecutar y evaluar las políticas públicas en su sector, en coherencia con la política general del gobierno, salvaguardando los intereses del Estado...”⁹. A diferencia de otros sectores, como indica el artículo 29 de la Ley del Organismo Ejecutivo, para el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, sí existen mandatos de formulación participativa para políticas públicas, sector que interesa para el desarrollo de la presente investigación.

En una segunda etapa, se inicia el desarrollo de soluciones potenciales, es decir, toda la serie de medidas diseñadas para combatir la problemática, pero también debe prestarse atención en la forma a emplear para resolverlo, previendo su legitimidad. En la etapa de formulación, es necesario definir los agentes que la van a ejecutar, que por lo general serán instancias del poder Ejecutivo.

En seguida, se lleva a cabo la implementación o ejecución de la política. Para esto último debe dejarse en claro quiénes han sido designados responsables de ello, debido a que esta fase se sitúa en la esfera de acción del gobierno y conlleva su puesta en marcha mediante la gestión y la administración. En algunos casos se procede a la creación de un órgano para la función que se requiere. Lo relativo al presupuesto es vital en esta parte, ya que es necesario delimitar los recursos disponibles y prever los mecanismos a tomar para resolver crisis eventuales.

⁸ Almond y Powell. Op. cit. Pág. 3.

⁹ Congreso de la República. Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo 27.

Finalmente se incluye una fase de monitoreo y evaluación. Entendiendo por monitoreo la evaluación de la ejecución, actividad que está contemplada así en el artículo 14 de la Ley del Organismo Ejecutivo. Ahora bien, por evaluación se entiende “la estimación de los resultados de la política que sirve para juzgar sus efectos en los problemas públicos.”¹⁰

Pero cabe recalcar que con ello no se pone fin al proceso, debido a que en un sistema se produce la retroalimentación, en la cual funcionan las siguientes partes: a) los estímulos producidos por los outputs de los gobernantes entre los ciudadanos; b) las respuestas-reacciones de los mismos; c) la comunicación a los gobernantes de las informaciones relativas a aquellas respuestas y d) las nuevas y distintas decisiones tomadas por los gobernantes como respuesta a la reacción de los ciudadanos. Ello explica la razón por la cual el ciclo de las políticas públicas no concluye, sino que los avances o dificultades encontradas mediante la evaluación, idealmente son motivo para la creación de nuevas decisiones o políticas públicas ulteriores.

2.1.2 Tipología de las Políticas Públicas:

Existen diversos criterios para realizar una clasificación de las políticas públicas. Tomando como base el destinatario, se puede hablar de políticas redistributivas, respecto a aquellas que pretenden clasificar a las personas según criterios que les dan o no acceso a ventajas; en contraparte con las políticas distributivas, las cuales privilegian el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos; y políticas esenciales o constitutivas, sobre las que definen reglas que sirven a la nación como un todo al atender las necesidades operativas del propio gobierno y de la administración.

El ámbito de gestión requiere de la existencia de una política general, de carácter nacional, íntimamente ligada con el programa de gobierno. Existen también políticas sectoriales, las cuales atienden rubros específicos, por ejemplo política de educación, de salud, de trabajo, etc. Cabe destacar que por su naturaleza, existen políticas públicas que

¹⁰ Alcántara Sáez, Manuel. Op.cit. Pág. 121

se enmarcan dentro de varios sectores, que se pueden denominar políticas transversales, cuya labor corresponde a varios ramos ministeriales, múltiples instituciones y diversos niveles de gobierno. Durante el periodo 2004-2008, la Seguridad Alimentaria y Nutricional, fue una de las 36 políticas públicas del Gobierno, relacionada con otras políticas, articuladas como políticas de desarrollo.

Alcántara Sáez, señala otra tipología fundamentada por Richardson, la cual se fundamenta en la forma de aproximarse el gobierno para resolver un problema, ya sea una actitud anticipatoria activa o reactiva frente a los problemas, y según la relación del gobierno con otros actores, privilegiando el consenso o la imposición de las soluciones, algo que debe tomarse en cuenta dada la tendencia a promover de la participación, sobre todo en los ámbitos de interés social.

El éxito de las políticas públicas obedece a diversos motivos. En primer lugar, políticas más efectivas están relacionadas con una mejor coordinación, para lo cual, la instancia coordinadora debe definir y negociar las políticas sectoriales. Además debe haber consistencia inter-temporal, equilibrio entre visión de conjunto, así como de largo plazo y el tiempo actual, tomando en cuenta la necesaria articulación con el presupuesto.

2.2 GOBERNABILIDAD

El término de gobernabilidad, cobra vigencia hacia la década de los 70, como resultado del incremento en la insatisfacción y desconfianza hacia el gobierno, situación asociada con la sobrecarga de demandas sociales frente al Estado, por lo que, gobernabilidad, definida por Nohlen, “es la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno”¹¹. Manuel Alcántara Sáez, la define como la “situación en que concurre un conjunto de condiciones favorables

¹¹ NOHLEN, Dieter. “Sistemas Electorales y Gobernabilidad” Pág. 1.

para la acción de gobierno”¹², ya sean condiciones de carácter medioambiental o intrínsecas a éste. Como fenómeno sistemático, Tomassini, enfatiza las interacciones del Estado con actores de la sociedad civil organizada, la economía y el mercado, interacciones que son fundamentales para formar consensos o mayorías estabilizadoras.

Posteriormente, Huntington, Crozier y Watanuki, elaboraron una definición para la Comisión Trilateral, planteando que la gobernabilidad se entendía como la “distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas.”¹³ Al examinar el resultado entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental, es posible distinguir sus diferentes grados, por ejemplo cuando existe una relación óptima, se puede hablar de gobernabilidad ideal; cuando existe un equilibrio se podría definir como gobernabilidad normal; por el contrario cuando existe una correspondencia negativa se habla de déficit, e incluso crisis de gobernabilidad y en el extremo se estaría frente a una situación de ingobernabilidad. En general, estas son las características de cada situación:

- Gobernabilidad ideal: equilibrio puntual entre respuestas y demandas, es decir, una sociedad sin conflicto. Éste es claramente un nivel extremo del que no existen ejemplos o en caso de que sí, no son muchos, por lo que lo considera un caso extremo.
- Gobernabilidad normal: equilibrio dinámico entre las demandas y respuestas, donde las diferencias son aceptadas e integradas en el marco de la relación de gobierno.
- Déficit de gobernabilidad: desequilibrio que amenaza la relación de gobierno y puede presentarse en diversas esferas (política, económica, etc.).
- Crisis de gobernabilidad: conjunción de desequilibrios inesperados o intolerables.
- Ingobernabilidad: disolución de la relación de gobierno (también es un caso extremo)

En el marco de la construcción de la Unión Europea Mayntz, Hénttier y Scharpf, expusieron un nuevo concepto de gobernabilidad, expuesta como “la legitimidad fundada

¹² Manuel Alcántara Sáez. Op. Cit. (1995). P. 38

¹³ Crozier, et al. “The crisis of Democracy”. Nueva York, New York University Press, 1975.

en la eficiencia del gobierno para el pueblo y una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red”¹⁴, esto último hace referencia al diseño, formulación e implementación colectiva. Puede observarse que nuevamente, se articulan los principios de eficacia, legitimidad y estabilidad; de igual forma, permite ubicar a la gobernabilidad en el plano de relación entre sistema político y sociedad. Es por ello que en el pasado se llegó a afirmar que el Estado de bienestar tendía a facilitar la gobernabilidad de un sistema político por cuanto que daba una mayor respuesta a las demandas que ingresaban al sistema político, generando su legitimidad y eficacia.

Desde un análisis basado en la teoría general de Sistemas, resulta indispensable todo aquello que permita el mantenimiento del sistema político, por lo que para la gobernabilidad, la legitimidad y eficiencia de la labor administrativa tienen una importancia particular, al respecto Camou expone que “la eficacia gubernamental y legitimidad social se combinan en un círculo virtuoso de gobernabilidad, garantizando la estabilidad de los sistemas políticos; mientras que la ineficacia gubernamental para el tratamiento de los problemas sociales y la erosión de la legitimidad política generan un círculo vicioso que desembocará en situaciones inestables o de ingobernabilidad”¹⁵, por ello interesa establecer la relación entre ambas variables, pues explican en gran medida, una serie de problemas presentes en nuestra sociedad.

La seguridad alimentaria constituye entonces una necesidad de la población no satisfecha, a la cual el gobierno, en forma de políticas públicas consensuadas debe dar respuesta, en aras del mantenimiento del cumplimiento de las funciones del Estado, dentro de las cuales está la protección a la vida humana, el bien común, sobretodo en un aspecto vital como es el derecho a la alimentación.

¹⁴ OEA. “Teoría de la Gobernabilidad”. Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política. P. 2

¹⁵ Camou, Antonio (1995), “Gobernabilidad y Estabilidad”, *Gobernabilidad y Democracia*, México, IFE, p.22

2.2.1 Evolución del Término:

Como ya se mencionó, el concepto de gobernabilidad aparece alrededor de los años setenta y desde entonces ha tenido diversas acepciones, Mayntz¹⁶ plantea tres fases:

- Finales de los años sesenta: el enfoque consistía en una perspectiva de que el desarrollo de la política pública era de arriba hacia abajo, es decir un Estado conductor de la política y sus relaciones sociales.
- Años setenta: el fracaso de la propuesta anterior abrió la posibilidad de considerar la implementación de las políticas de abajo hacia arriba, pero el Estado seguía teniendo el control de la sociedad. Surgieron así alternativas de gobernanza social, entre ellas el mercado con su sistema de desregulación.
- Finales de los setenta y principios de los ochenta: Se introducen modelos de negociación, abandonando el modelo jerárquico de lo público. Sin embargo, se preveía que este tipo de dinámica pudiese debilitar al Estado y de alguna forma privatizar el ejercicio del poder. Lo anterior conlleva a que se ponga en marcha un planteamiento entorno a la gobernabilidad democrática.

Resulta indispensable reflexionar sobre el sentido de la idea de gobernabilidad y sus diferencias con la idea de “gobernanza”. Se recurre a *gobernanza*, en primer lugar, para indicar “un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado”¹⁷; y a toda forma de coordinación de las acciones de los individuos y las organizaciones entendidas como formas primarias de la construcción del orden social. Propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado.

¹⁶ OEA. “Teoría de la Gobernabilidad” Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política. Apud en: Renato Mayntz. “Nuevos desafíos de la Teoría de la Governance”. .

¹⁷ PRATS, Joan. “Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico”. En: OEA: Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política. Pág. 1.

2.2.2 Gobernabilidad Democrática

Al hacer un análisis de la gobernabilidad, es necesario tomar en cuenta la relación que este término tiene con la democracia, pero diferenciándolos a la vez. En primer lugar, democracia es una forma de gobierno mientras que la gobernabilidad es un estado, cualidad o propiedad que nos indica la efectividad y cualidad del gobierno que se ejerce en una sociedad. Por lo tanto puede existir una democracia (como forma de gobierno), y no por eso va a existir un gobierno democrático.

La compleja relación entre gobernabilidad y democracia ha sido juzgada, tanto en términos positivos como en negativos. Puede existir gobernabilidad, pero gobernabilidad democrática, como señala Prats “se dará sólo cuando la toma de decisiones de autoridad y la resolución de conflictos entre los actores estratégicos se produzca conforme a un sistema de reglas y fórmulas que podamos calificar como democracia.”¹⁸ Es sabido que en las democracias liberales e industrializadas, la apertura democrática permite canales mayores de participación, tanto en la opinión como en la acción pública; sin embargo, esta situación dificulta el manejo y actividad del gobierno. La razón de lo anterior radica en el hecho de que la democratización implica un mayor grado de participación y manifestación de las inconformidades sociales, produciéndose una nueva articulación entre el Estado y la sociedad civil. Se necesita el mantenimiento del orden, he allí su importancia para el mantenimiento y estabilidad del sistema político, pues como afirma Edelberto Torres Rivas (1995) “el tema de gobernabilidad resulta ser “una nueva manera de examinar el viejo problema del orden”¹⁹, pues en la medida que se ejerza un buen gobierno, se mantendrá una estabilidad política en la cual no se originen cambios bruscos y sea posible el mantenimiento del sistema. Como ya se mencionó, prevalece la Gobernabilidad cuando existen condiciones que hacen posible que el poder se ejerza en una sociedad, con una relativa legitimidad y estabilidad.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Torres Rivas, Edelberto. 1993, p. 92; citado por <http://www.campus-oei.org>

Existe una conexión inminente entre políticas públicas y gobernabilidad. La gobernabilidad requiere de legitimidad, entendida como la capacidad de promover actitudes positivas hacia el sistema político, y también requiere de eficacia, concebida como el incremento de los niveles de eficiencia del Estado en torno a su funcionamiento y puesta en práctica de las políticas públicas. En relación con la eficacia, un grupo de perspectivas prioriza las condiciones socioeconómicas necesarias para alcanzar un grado de legitimidad que permita la gobernabilidad democrática, es así como mientras que la eficacia se relaciona con la competencia del gobierno, la legitimidad, es una situación basada en la aceptación consiente y mayoritaria de la ciudadanía de determinadas reglas, razón por la cual la gobernabilidad, para ser legítima requiere de democratización, es decir de la aceptación de las reglas establecidas.

Sin embargo, se puede percibir que la Democracia se deslegitima por permitir la articulación de mayores demandas de la sociedad frente al Estado, y este exceso pone en riesgo la estabilidad del sistema. No obstante, la gobernabilidad democrática debiese llevar a la inclusión de los afectados, de los grupos interesados, por parte del gobierno en el proceso de definición de la política pública. Al respecto, Bobbio critica el problema de “la distribución del poder, que a veces merma los procesos de toma de decisiones de las demandas, postergándolas y a veces evitando su aplicación”²⁰, hecho que se demuestra en la burocratización, centralización y un poder jerárquico en nuestro país.

En términos generales, pueden afectar la gobernabilidad, circunstancias como las desigualdades y los conflictos sociales, la inseguridad ciudadana, los déficit sociales acumulados, las crisis económicas y algunos problemas que los acompañan (desempleo, desabastecimiento, hiperinflación, etc.), sin embargo, las tendencias a la exclusión social pueden ser neutralizadas por políticas estatales dirigidas a “establecer nuevas formas de cohesión e integración social, es decir, para construir un nuevo orden que sea capaz de disminuir las desigualdades objetivas que dividen la sociedad...”²¹. Guatemala vive un proceso de desgaste del sistema democrático, que es ocasionado por el desencuentro

²⁰ BOBBIO. Óp. Cit.

²¹ Alejandro Marroquín, La Gobernabilidad con modernidad democrática Guatemala, Quezrosa, 2009. Citado por URL

entre el funcionamiento de las instituciones y las demandas de la sociedad. Tradicionalmente la sociedad ha tenido una drástica segmentación producto de muy desiguales accesos a la riqueza, la educación y el status social, mezclados con muy profundas diferencias étnicas. Todo gobierno democrático requiere de acuerdos de gobernabilidad. Pero dependen de las condiciones específicas del país y de la coyuntura particular que la sociedad viva. En Guatemala hay síntomas de agotamiento de todas las instituciones que constituyen la estructura del sistema democrático, debido a que la sociedad pierde la confianza en que la democracia pueda resolver adecuadamente sus problemas de empleo y salario, pobreza y desigualdad, inseguridad ciudadana y jurídica, calidad de la educación y eficiencia de los servicios públicos, dentro de ella, la principal necesidad de subsistir, constituida por la alimentación.

2.2.3. Indicadores:

La gobernabilidad se ve amenazada por diversos factores, a los que se puede denominar perturbaciones. Una perturbación es todo hecho o suceso en un sistema o su ambiente que puede producir un cambio en su funcionamiento o peligro al funcionamiento del sistema. Debe identificarse y describirse variables que no pueden desaparecer para el mantenimiento de la gobernabilidad, pero también existen algunos indicadores que claramente evidencian la existencia de un estado de ingobernabilidad, algunos son citados por Alcántara Sáez:

- a. La indisciplina, ciudadanos que se esfuerzan por influir en las decisiones públicas por métodos violentos, ilegales y anómalos.
- b. La inestabilidad, fracaso de intentos de la élite política para conservar sus posiciones de dominación.
- c. Ineficacia, disminución de la capacidad de políticos y burócratas para alcanzar los objetivos deseados y asegurar el acatamiento de ellos.
- d. La ilegalidad, esfuerzos realizados por poseedores de un poder corporativo de alto nivel para evadir restricciones legales y constitucionales²².

²² Alcántara Sáez. Óp. Cit. Pág. 30

La capacidad del gobierno se ve afectada, según Sundquist²³, por cuatro características:

- a. Grado de calidad de la burocracia, que garantice asesoramiento y liderazgo en el proceso de formulación y puesta en marcha de las políticas.
- b. Compromiso de la burocracia con los objetivos del gobierno del momento en contraposición con sus intereses en tanto que organización y que individuos.
- c. Influencia del entorno institucional en el proceso de gestación de políticas por parte del gobierno a la gobernabilidad.
- d. El sistema de partidos influye en la gobernabilidad por la habilidad de generar y poner en marcha mandatos claros de acción²⁴.

2.3 SEGURIDAD ALIMENTARIA

2.3.1 Definición de Seguridad Alimentaria

La definición que adopta el Fondo de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO, por sus siglas en inglés); explica que “existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades nutricionales... a fin de llevar una vida sana y activa.”²⁵ Puede observarse en dicha definición el énfasis en las condiciones necesarias para que exista Seguridad Alimentaria en la población, tanto de la existencia como de la capacidad adquisitiva para la obtención de los alimentos; además hace referencia al hecho de que sean todas las personas las que tengan dicho acceso, por lo que se infiere que es un asunto de Estado, en el cual se deben llevar a cabo estrategias para alcanzar objetivos y cooperar para dar soluciones colectivas.

El Gobierno de Guatemala, mediante la Política Nacional de Seguridad Alimentaria recogida en la Ley del Sistema Nacional de la materia, define Seguridad Alimentaria y Nutricional como “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con

²³ Ibídem

²⁴ Alcántara Sáez. Óp. cit. Pág. 31

²⁵ Organización para la Alimentación y la Agricultura, FAO. Obtenido el 7 de julio de 2008 en: www.fao.org

pertinencia cultural, de preferencia de origen nacional, así como su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”²⁶. Se define en esta ocasión como un derecho, en términos de derecho positivo, es decir como un Derecho regulado y normado por el Estado, por lo que éste tiene la obligación constitucional de cumplirlo y garantizarlo, mientras que los ciudadanos tienen la potestad de exigirlo. A este respecto, el evaluador de políticas y programas internacionales de Seguridad Alimentaria, Pierre Leguene, recalca lo imperante que resulta la protección de la población respecto de la falta de acceso al derecho a la alimentación, entendiendo la seguridad alimentaria global como un bien común, es “un derecho consustancial a la ciudadanía global que debe ser promovido proactivamente por la comunidad internacional (no sólo protegido) y exigible política y jurídicamente...”. Es por ello que se toma este concepto, pues conlleva implicaciones más jurídicas y políticas que el primero.

Los principales elementos citados en ambas definiciones se explican brevemente de la siguiente manera:

➤ **Disponibilidad de alimentos:**

Hace referencia a la cantidad y variedad de alimentos con que cuenta un país, región, comunidad o individuo. Para garantizar la disponibilidad es preciso facilitar que los alimentos que se produzcan, importen, procesen y comercialicen lleguen a toda la población, a través de los medios que sean necesarios para ello, como el mejoramiento de la infraestructura vial nacional, fortalecer la capacitación, la organización, y los recursos técnicos y crediticios para la producción de los alimentos básicos en los ámbitos familiar, comunal y empresarial, priorizar y ejecutar acciones interinstitucionales e intersectoriales que promuevan la producción de alimentos para el mercado local, en áreas geográficas de mayor vulnerabilidad; tener en cuenta el tema del acceso y utilización racional del agua, privilegiando el interés común; propiciar la inversión y crecimiento de empresas agroindustriales productoras de alimentos, que utilicen preferentemente insumos nacionales, para fomentar la producción del país; legislar y regular la importación de

²⁶ Gobierno de Guatemala. “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2005). Pág. 1. Congreso de la República de Guatemala. “Decreto 32-2005. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” Aprobada el 6 de abril de 2005. Artículo 1

productos transgénicos; es importante también promover sistemas de control y monitoreo de insumos agrícolas, para velar por su inocuidad las personas y al ambiente.

➤ **Accesibilidad a los alimentos:**

La adquisición de los alimentos varía de acuerdo a la posibilidad que tienen los individuos o familias para ese fin, ya sea por medio de su capacidad para producirlos y/o comprarlos o mediante transferencias o donaciones. Implica desarrollar y garantizar acciones para que la población disponga en el mercado de los alimentos que requiere, genere los ingresos para adquirirlos, o los produzca. Se debe además, generar nuevas oportunidades de ingreso que permita a las poblaciones con mayor inseguridad alimentaria y altos niveles de pobreza, contar con los recursos económicos necesarios para adquirir los alimentos básicos.

Diversos temas intervienen en la accesibilidad alimentaria, entre ellos lo referente al salario mínimo, es por eso que se debe considerar el costo de la canasta básica de alimentos como uno de los criterios para la negociación del mismo, así como crear condiciones de mercado que tiendan a garantizar la estabilidad de los precios de los alimentos básicos.

Aunque en Guatemala, la temática referente a la Seguridad Alimentaria y nutricional gira en torno a la disponibilidad y accesibilidad, debe mantenerse la atención en otros temas como fortalecer los sistemas de regulación y control de pesos, medidas y calidad de los alimentos básicos que se comercialicen en el país. También mejorar la vigencia de la legislación de protección al consumidor en relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

➤ **Consumo de los alimentos:**

Por consumo de alimentos se entiende la capacidad de la población para decidir adecuadamente sobre la forma de seleccionar, almacenar, preparar, distribuir y consumir los alimentos a nivel individual, familiar, comunitario. El consumo está íntimamente

relacionado con las costumbres, creencias, conocimientos, prácticas de alimentación y el nivel educativo de la población.

Al respecto se debe tener un mayor control de la inocuidad en la producción y comercialización de alimentos, naturales y/o procesados, de conformidad con la legislación nacional vigente, y el CODEX-Alimentarius, fortificación de alimentos procesados.

➤ **Utilización o aprovechamiento óptimo de los alimentos:**

Este término tiene relación con el estado de bienestar físico y biológico en la población y el aprovechamiento máximo de las sustancias nutritivas que contienen los alimentos ingeridos.

Estos cuatro elementos son fundamentales para que exista una situación de Seguridad Alimentaria y nutricional, pudiéndose presentar problemas relacionados con uno de ellos principalmente, pero todos deben ser tomados en cuenta para su atención en el desarrollo de estrategias de erradicación del hambre y malnutrición.

Para medir la Seguridad Alimentaria en un país generalmente se emplean los tres enfoques siguientes:

- Medir la subalimentación.
- Medir manifestaciones físicas de mala nutrición, y
- La Inseguridad Alimentaria de los hogares.

Generalmente los Sistemas de indicadores de Seguridad Alimentaria y Nutricional abordan los dos primeros indicadores. Para determinar realmente las condiciones de la población es necesario determinar las necesidades nutricionales de la población, medir el consumo de los distintos alimentos, determinar el contenido nutricional de los alimentos, calcular la ingesta de nutrientes y finalmente compara la incidencia o gravedad de la subalimentación.

Idealmente la Seguridad Alimentaria Nacional se fundamenta en la Soberanía Alimentaria, en la cual el Estado se encarga de especificar soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional de la población. Sin embargo diversos factores que se estudian más adelante afectan significativamente el principio de Soberanía Alimentaria, pero debe mencionarse que en nuestro país diversos factores alteran aun más dicho propósito, tal es el caso de la vulnerabilidad ante desastres así como la probabilidad de disminución aguda de la producción y acceso a los alimentos, la cual alcanza, en ciertas condiciones, valores críticos.

2.3.2 Causas de la Inseguridad Alimentaria.

Sin duda alguna, el problema de la Inseguridad alimentaria en nuestro país obedece a múltiples factores, los que pueden clasificarse en causas de tipo estructural y otras de carácter coyuntural. Dentro de las primeras, se hace referencia a la situación de pobreza vinculada a un sistema que se dirige a la concentración de la tierra y mala distribución de la riqueza. Entre las causas estructurales, merece atención el modelo agrario orientado predominantemente a la exportación, que limita el desarrollo del mercado interno para estimular la producción de alimentos; por otra parte se carece de políticas que incentiven la producción de alimentos, pues esta situación incide negativamente en la disponibilidad per cápita de granos básicos. Sin embargo, aunque existieran suministros, existen obstáculos en el acceso a los alimentos, aunado a insuficiencia de ingresos para comprarlos. Por último, es necesario mencionar que la falta de infraestructura productiva, vial y de servicios básicos en el área rural, no permite el desarrollo de procesos productivos adecuados, ni canales eficientes de acceso a los alimentos, siendo esta una constante que genera mayores niveles de inseguridad alimentaria. Influye asimismo la inestabilidad en la oferta y la demanda, que provoca situaciones en las cuales

determinados productos reportan un alza significativa como resultado de su encarecimiento.

Las causas generadas en un momento específico, son las de carácter coyuntural, las cuales son menos predecibles y agravan aún más la crisis presente. Entre las estas se pueden mencionar las secuelas de los fenómenos naturales y la variación de los precios en el mercado. Los efectos de los fenómenos naturales adversos inciden considerablemente en la seguridad alimentaria de la población. En los últimos años muchos de ellos han azotado la región centroamericana, citando principalmente las lluvias huracanadas en 1997 y 1998, las sequías de los veranos de los años 1999, 2000 y 2001, así como el fenómeno Del Niño en 2003 y posteriormente la tormenta tropical Stan, en 2005. Otro tema que afecta el derecho a la alimentación en Guatemala, es todo lo relacionado con las nuevas dinámicas comerciales que se han venido estableciendo en la región, tal es el caso de la firma de Tratados de Libre Comercio, pues la entrada de productos baratos subsidiados por los EEUU podría destruir la economía de los pequeños productores rurales y campesinos, agravando su situación de pobreza, inseguridad alimentaria y falta de tierra. Influye asimismo la inestabilidad en la oferta y la demanda, que provoca situaciones en las cuales determinados productos reportan un alza en sus precios, como resultado de la mayor demanda de granos básicos y otros productos en regiones del mundo que anteriormente no lo hacían de la misma forma, tal es el caso de la India y China, ya que la situación actual tiende al comercio y mercado globalizado de alimentos.

En general, para mejorar el acceso a los alimentos es imprescindible erradicar la pobreza, ya que la gran mayoría de las personas desnutridas, bien no pueden producir alimentos suficientes o bien no pueden permitirse comprarlos. Además, no tienen suficiente acceso a medios de producción como la tierra, el agua, los insumos, las semillas y las plantas mejoradas, la tecnología adecuada y el crédito agrícola.

En conclusión, aunque se puede facilitar ayuda alimentaria para aliviar su difícil situación, ello no resuelve a largo plazo las causas básicas de la inseguridad alimentaria.

2.3.3 Consecuencias:

Las consecuencias de una dieta inadecuada, y de la insatisfacción de las necesidades nutricionales desembocan en problemas que a su vez conllevan a una situación de subdesarrollo humano. En Guatemala, este problema es causante de un alto nivel de morbilidad severa y alta mortalidad, además del retardo en el crecimiento, dificultad en el aprendizaje y bajo rendimiento laboral.

Por regla general se presta atención a las repercusiones, que tiene para la salud, sobrecargando demandas al sector salud, las cuales podrían ser evitadas de contar con un acceso a alimentación en cantidad y calidad adecuada. Por ello, el sesgo que se da a la Seguridad Alimentaria resulta ser salubrista, en el que se atiende a niños y adultos en situación de desnutrición crónica y enfermedades derivadas de ello.

2.3.4 Marco Legal

El tema se ha convertido en una prioridad a nivel mundial desde hace varias décadas. El compromiso en la Declaración de Roma, en noviembre de 1996, por parte de los Estados signatarios fue aplicar políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes y nutricionales adecuados e inocuos. Recientemente la Organización de Naciones Unidas, a través del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año 2000 planteó una serie de objetivos que los Estados partes se comprometieron a alcanzar, los cuales fueron llamados “Las Metas del Milenio”. Dentro de estos figuran una serie de estrategias tendientes a la consecución de un Desarrollo Humano Integral para la población, en materia económica, educativa, de salud, etc. La primera de las metas apunta a lograr *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*; concretamente en el tema alimenticio se planteó el compromiso de reducir a la mitad entre 1990 y 2015 el porcentaje de personas que padecen hambre, debido a que se estima que, a nivel mundial “más de una cuarta parte de los niños menores de 5 años de los países en

desarrollo sufren de malnutrición,”²⁷ esa cifra en nuestro país, reporta la tasa más alta de desnutrición en América Latina, ya que según datos de UNICEF, “para 2002, dos de cada cuatro niños padecían desnutrición crónica”²⁸.

En Centroamérica, el PRESANCA, del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) con el financiamiento de la Unión Europea (UE), se enfoca a la reducción de la vulnerabilidad de las poblaciones más pobres de Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua, participando en la disminución de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional, para fortalecer así la integración centroamericana, al promover orientaciones regionales y políticas nacionales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en el marco de un proceso de concertación de políticas sociales, económicas y ambientales.

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional es implementada de manera articulada con las políticas nacionales de desarrollo económico, social y ambiental, para lo cual se garantiza su vigencia por medio de los convenios o tratados de los que el Estado de Guatemala forme parte.

2.3.5. Antecedentes:

A la fecha, en Guatemala se han realizado algunos esfuerzos parciales para abordar la problemática entorno a la Seguridad Alimentaria, como el promovido por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica en 1974, la cual elaboró los “Lineamientos para una Política Nacional de Nutrición”. Posteriormente, en 1976, se identificó la necesidad de contar, con un grupo de coordinación con representantes de los distintos sectores, quienes elaboraron el Plan Nacional de Alimentación y Nutricional, en SEGEPLAN.

²⁷ Naciones Unidas. “Objetivos de Desarrollo del milenio” Obtenido en: www.un.org/spanish/millenniumgoals/poverty.shtml, el 12 de febrero de 2008.

²⁸ UNICEF et al. La niñez guatemalteca en cifras. NUTRICIÓN. Pág. 47.

A partir de 1990, SEGEPLAN integró un Grupo Focal para la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, lo cual produjo el "Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996".

En la administración de Álvaro Arzú, se realizó el Seminario-Taller "El Gobierno y la Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala"; como resultado del mismo se estableció una agenda de trabajo y se consolidó la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). En el mismo año, la CONASAN elaboró la propuesta de la "Política Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional", el "Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996- 2000" y un marco institucional para su implementación.

En 1997, el gobierno aprobó la Política y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria– Nutricional, estableciéndose objetivos y líneas de acción para el mismo año; posteriormente, cada ministerio preparó sus propias metas dentro de un "Plan de Acción de la Política de SAN".

2.3.6. Legislación Vigente

A partir de 2000 se reiniciaron acciones en esta materia, formulándose la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional bajo la conducción del Gabinete Social de la Presidencia. En el año 2001 se aprobó, en una segunda lectura, la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la cual promueve la creación del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional como ente responsable de la coordinación intersectorial. La ley que ya había sido presentada al Congreso es modificada sustancialmente y ya no fue aprobada.

En 2002 se emitió el Acuerdo Gubernativo 55-2002 a través del cual se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (CONSAN), dependencia directa de la Presidencia de la República, responsable de "impulsar las acciones de la política que tiendan a combatir la inseguridad Alimentaria, la pobreza extrema y a fortalecer la

seguridad Alimentaria y nutricional del país; además, era el encargado de promover los procedimientos de coordinación entre las instituciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad Alimentaria y nutricional en el país”. En ese mismo año, se disuelve el CONSAN y se crea el Vice-Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, mediante Acuerdo Gubernativo 90-2003. Paralelamente a los esfuerzos gubernamentales, diferentes sectores de la Sociedad Civil han presentado una serie de propuestas para la elaboración de una política de seguridad Alimentaria y nutricional. Destaca la Declaración de Atitlán, en la que los Pueblos Indígenas de América fijaron su postura sobre la cuestión Alimentaria, en abril de 2002.

En nuestro país, partiendo de la Constitución Política se aborda la Seguridad Alimentaria y Nutricional, en lo relativo a los fines y deberes del Estado con la persona humana, donde se indica que “El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia...”²⁹, así como garantizar el desarrollo integral de la persona. De forma más específica, el artículo 99 de la Carta Magna sobre Alimentación y Nutrición establece que “El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo”³⁰. En lo referente al Régimen económico y social, referente al capítulo de derechos sociales, se señala dentro de las obligaciones del Estado velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia.

La Ley Orgánica del Organismo Ejecutivo, en 1997, establece que como parte del Gabinete de Gobierno, se encuentra el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA–, que dentro de sus funciones están desarrollar las acciones que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población y en el año 2001 se crea un Vice ministerio de Seguridad Alimentaria, en dicha dependencia.

²⁹ Asamblea Nacional Constituyente. “Constitución Política de la República de Guatemala”. Artículo 1.

³⁰ *Ibíd.* Artículo 99.

Fue hasta en el año 2005, que se promulgó la Ley Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en la Introducción de la presentación oficial, de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se enfatiza que la inseguridad alimentaria y nutricional que afecta a una gran proporción de la población “representan un serio obstáculo para el desarrollo social y económico del país”, es por ello que en el discurso del presidente Oscar Berger se recalca el “compromiso de gobierno por priorizar las acciones dirigidas a reducir el hambre, la pobreza y la desnutrición”. La importancia de la acción del Estado en este rubro, es fundamentada en dicha ley, en el hecho de que para el logro del desarrollo integral de la persona y de la sociedad en su conjunto, haciendo necesario mejorar las condiciones que permitan superar la inseguridad alimentaria y nutricional en que se encuentra la población guatemalteca, ya que las mismas representan un serio obstáculo para el desarrollo social y económico del país, especialmente en el área rural y en los grupos urbano marginales e indígenas, sin embargo, lo relativo a la población vulnerable, será abordado más adelante. Los órganos y funciones instituidas en dicha ley son examinados y analizados en el siguiente capítulo.

Su importancia radica en que la población cuya alimentación no satisface sus necesidades energéticas diarias, está sumamente propenso a padecer de una mayor cantidad de enfermedades, retarda su crecimiento físico y mental, repercute con un bajo desempeño educativo, lo que en un futuro podría traducirse en baja productividad del recurso humano y, por lo tanto, en bajos ingresos y pone en peligro su supervivencia.

2.3.7. Importancia de la Seguridad Alimentaria como parte de una Política Pública Nacional

El desarrollo e implementación de una estrategia para la erradicación del problema, constituido en consonancia con los recursos y las capacidades de cada país, se hace imperante. Lo anterior debido a que, la Seguridad Alimentaria y Nutricional, como derecho forma parte de unos derechos sociales y económicos, los cuales son necesarios para

poder ejercer otros derechos (políticos y civiles) y sin cuyo acceso los últimos son esencialmente retóricos.

El Estado, siendo el ente política y jurídicamente encargado de velar por el bienestar de la población, debe por lo tanto, velar por la Seguridad Alimentaria y Nutricional los habitantes, dando cumplimiento a lo establecido en los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de la República que establecen la responsabilidad del mismo de velar por la salud y el bienestar en general de las personas, específicamente su salud y asistencia social. Sin duda alguna, el Estado tiene la obligación de velar por el derecho fundamental de todo ciudadano de estar protegido contra el hambre, para lo que se presenta la necesidad de diseñar e implementar “políticas que no sólo incluyan elementos técnicos y económicos, sino que afirmen también la responsabilidad de los gobiernos, cuya efectividad sólo puede existir en el marco de la buena gobernanza”³¹.

Las orientaciones que rigieron las políticas del Gobierno de la Gran Alianza Nacional –GANA-, como señala el Segundo Informe presidencial al Congreso de la República, estuvieron basadas en los Lineamientos Generales de Gobierno 2004-2008 y en el Programa ¡Vamos Guatemala! En términos generales las acciones de gobierno, durante 2004 se orientaron a “restablecer la institucionalidad del país”³². Sin embargo, hay posiciones que parecen contradecir el esfuerzo de establecer garantías legales a los derechos socioeconómicos de la población, dentro de lo cual cabe destacar, que durante este período fue suscrito el Tratado de Libre Comercio US-CAFTA, que posteriormente se examina dentro de las causas coyunturales de la situación de Inseguridad Alimentaria del país, además a decir del propio gobierno, no hubo conflictos con el sector privado, lo cual fue puesto de manifiesto en la “ausencia de aumentos salariales, frente los conflictos en el agro”³³ ya que fue un gobierno que trabajó de la mano con el sector empresarial y

³¹ Óp. Cit. Laguene, Pierre. (2008). Obtenido el 03 de marzo de 2008, en: www.fride.org/publicacion/569/seguridad-alimentaria-y-gobernanza

³² BERGER, Oscar. “Segundo Informe del Presidente al Congreso de la República”. Pág. 19

³³ Procurador de los Derechos Humanos. Conferencia Internacional: El Derecho a la Alimentación como Reto para la Política de Cooperación con Guatemala. Guatemala, 2005. P. 13

garantizó sus intereses, aunque derivado de ella, existió una “escasa inversión social del Estado guatemalteco en materia de educación, vivienda y salud”³⁴.

En el área social, destacan los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz y la posibilidad de alcanzar los Objetivos y Metas del Milenio, si se incrementa la tasa de crecimiento y se implementan medidas redistributivas de política social. Dentro de los componentes del Programa ¡Vamos Guatemala!, se encontraba *Guate Solidaria*, dentro de la cual existía como primer área de acción “un esquema de protección social en materia de salud y seguridad alimentaria para los grupos vulnerables, especialmente indígenas”³⁵. Asimismo, dentro de ésta y como parte del tema de reducción de la pobreza, se creó *Guate Solidaria Rural*, que agrupaba diversos programas tales como “Creciendo Bien” el cual consistía en un modelo de autogestión comunitaria, que promueve la seguridad alimentaria nutricional, que en resumen consistía en capacitar a las madres para propiciar mejores condiciones en el logro del desarrollo humano sostenible, mediante el fortalecimiento de la autogestión individual, familiar y comunitaria.

Finalizado el período de Gobierno 2004-2008, el entonces presidente Oscar Berger, en el informe final de su administración afirma que alcanzó resultados positivos, aunque admite que dejó tareas pendientes, entre sus logros destaca la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de algunas instituciones. En materia económica, cita que “su mayor logro fue haber creado condiciones para un crecimiento sostenido, el cual se estima en 5.7% en el 2007 ³⁶, en el tema que atañe a esta investigación señaló como sus logros principales la creación de un marco legal que sustenta los esfuerzos en materia nutricional, el desarrollo de programas para romper con el círculo de la desnutrición crónica, la disminución de vulnerabilidades y fomentar la participación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el interior del país.

³⁴ *Ibíd.*

³⁵ *Ibíd.* Pág. 22

³⁶ ASIES. Carta Informativa Semanal. No. 2 5-11 de enero de 2008. Pág. 2

Capítulo III

SITUACIÓN ACTUAL Y ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS POR EL GOBIERNO DE GUATEMALA

3.1 Indicadores de la Situación Alimentaria y Nutricional en Guatemala

En un contexto global, según cifras presentadas en la cumbre de Roma sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional, se calculaba que para finales del siglo pasado, existían “800 millones de personas en el mundo que no disponían de alimentos suficientes”³⁷, mientras que en 2008 la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO) cifró en “923 millones las personas afectadas por la inseguridad alimentaria en el mundo”³⁸, cifra que se incrementó en 99 millones en un año, ya que hasta 2007, esta cifra ascendía a 824 millones según esta misma organización, con lo cual se aprecia el incremento acelerado producido en el último año.

Sin duda alguna la situación de pobreza está estrechamente vinculada con la Seguridad Alimentaria. Como lo manifestó durante su último informe de Gobierno, el ex presidente Oscar Berger afirmó que “la situación del país en materia de pobreza continúa siendo el mayor desafío de la agenda social”³⁹. Se estima que los porcentajes de pobreza general y extrema aumentaron en el período 2000-2004, lo cual se relaciona, en dicho informe, con la desaceleración del crecimiento económico registrada en el período 2000-2003, que pasó de una tasa de crecimiento de 3.6 por ciento a una tasa de 2.1 por ciento y a la crisis de los precios del café y las sequías que afectaron al país. La situación general del país en materia de pobreza es crítica, pero lo es aún más de forma local, pues se evidencia que, entre municipios, la pobreza aparece altamente heterogénea: en 204 municipios, de 331, más del 60 por ciento de su población sufre condiciones de pobreza⁴⁰.

³⁷ Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. (1996) “Declaración de Roma”

³⁸ Leguene, Pierre. (2008). “Seguridad alimentaria y gobernanza ante los nuevos desafíos globales” P. 1. Obtenido el 14 de marzo en: www.fao.com

³⁹ BERGER, Oscar. Cuarto Informe Presidencial al Congreso de la República. P.8

⁴⁰ BERGER, Oscar. Segundo Informe Presidencial al Congreso de la República. P. 10.

En Guatemala los indicadores son negativos, a nivel latinoamericano es el país que reporta el más alto índice de desnutrición en niños menores de cinco años, según un informe elaborado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), el cual coloca a Guatemala como “el país con más alta tasa de desnutrición crónica en Latinoamérica y el sexto a nivel mundial”⁴¹. De acuerdo con el informe, Guatemala tiene una tasa de desnutrición crónica que “afecta al 49% de la niñez, le sigue Honduras con un 29%, Bolivia (27%) y Ecuador (26%). En contraparte, el mejor país de Centroamérica en tema de desnutrición es Costa Rica con apenas el 6%”⁴².

En las últimas décadas, ha habido un aumento de población que no se corresponde al de la cobertura de alimentos. Como reporta la FAO, en el período 2001-2003 se dio un incremento poblacional del 2.7% respecto al periodo 1995-1997; mientras que el crecimiento del consumo de alimentos creció un 2.5% en el mismo lustro. Otro dato revela que en cuanto a la disponibilidad alimentaria, se estima que en el año 2001 había una deficiencia aproximada de 200 Kcal. per cápita diaria y además de ello, el promedio del consumo de energía diaria por persona ha venido disminuyendo, ya que para el lapso de 1995 a 1997 éste era de 2240 Kcal. por persona y para el 2001-2003 descendió a 2210 kilocalorías.⁴³

Una consecuencia de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población se refleja en el bajo peso al nacer, que afecta al 12% de los neonatos. Esta problemática también se manifiesta en la presencia de desnutrición crónica en menores de 5 años, población cuyo promedio nacional es de 49.3%, lo cual representa aproximadamente un millón de niños y niñas; cabe indicar que la incidencia de la problemática se duplica en relación con la niñez indígena (69.5%), en comparación con la no indígena (35.7%); la media de desnutrición crónica en las áreas rurales es de 55.5%⁴⁴.

⁴¹ AFP. “Guatemala registra desnutrición crónica más alta de Latinoamérica.” Obtenido el 2 de noviembre de 2008, en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/12102>

⁴² UNICEF Y PNUD. (2003) “La Niñez Guatemalteca en Cifras”. Pág. 47

⁴³ Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO-STAT. “Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria en Guatemala” 2006. Pág. 2

⁴⁴ Op. Cit. UNICEF y PNUD. Página 48.

La desagregación de la información muestra también que la situación es significativamente más dramática en el área rural con una población afectada del 55.5%, mientras que en el área urbana dicho porcentaje es de 36.5%; dentro de la población indígena la cifra es de 69.5%, en relación con la no indígena que reporta un 35.7%, y finalmente tomando un parámetro según la educación de la madre, en los niños con madres sin educación la desnutrición alcanza una tasa de 65.6%, sólo con primaria es de 46.4%, y mucho menor en los hijos de madres con educación secundaria o superior, al que corresponde un 18.6%, según datos de FAO para Guatemala.

En el último año se agudizó la problemática debido al aumento del costo de los granos básicos y otros alimentos primarios, a lo que debe sumarse el hecho de que en nuestro país existe una dependencia externa de cereales, es decir que se produce una menor cantidad de la que se requiere de este tipo de alimentos, dependencia que ha aumentado en la última década en un 20%, lo cual representa el 35% del suministro total”, situación que alerta sobre un punto en el cual las autoridades deben poner mayor atención, pues esa situación genera una alta vulnerabilidad, especialmente si aumentan los precios internacionales de estos productos.

Como se puede apreciar, el incumplimiento del derecho a la alimentación, se evidencia en el país por la alta prevalencia de desnutrición, una de las más altas a nivel mundial, situación que limita las posibilidades de desarrollo humano, que incide negativamente en la capacidad productiva y en el rendimiento y aprendizaje escolar, y que provoca morbilidad severa y altas tasas de mortalidad materna e infantil.

Al respecto, el Ingeniero Álvaro Aguilar, ex ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), señala que la situación al inicio del periodo 2004-2008, era de crisis en el país, a lo cual agregó que “Guatemala, siempre ha sido deficitario en su producción de comida y cuando el Estado no realiza las gestiones administrativas para obtener comida regalada o a bajo precio, hay situaciones de hambruna”⁴⁵, tal como sucedió en el gobierno del presidente Alfonso Portillo, pues agregó que no se atendió debidamente el

⁴⁵ Álvaro Aguilar. Entrevista realizada el 13 de mayo de 2009.

problema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, por lo que se encontró un ambiente de extrema necesidad.

3.2 Establecimiento del Sistema de Seguridad Alimentaria en Guatemala

Debe señalarse que en el período 2000-2004 el gobierno reconoció el problema, siendo la promulgación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional un primer logro, lo cual no se había dado y la decisión política de institucionalizar el sistema de SAN significó un segundo logro, de lo cual ya venían ciertos esfuerzos.

3.2.1 Política Nacional de Seguridad Alimentaria

La Seguridad Alimentaria y Nutricional se asume como una política de Estado, subrayando con ello su carácter permanente, según lo estipulado en el artículo 3 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por lo que su cumplimiento, obedece a un compromiso de las autoridades, independientemente del partido político de gobierno y el período de gobierno. Es importante resaltar que la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe orientar y cohesionar los esfuerzos del gobierno y dar la dirección al Estado en este tema. Dentro de las características de dicha política se estipula que debe tener un enfoque integral, dentro del marco de las estrategias de reducción de pobreza y de las políticas globales, sectoriales y regionales.

Como se mencionó en el capítulo anterior, se trata de una política transversal, puesto que integra varios sectores e instituciones públicas responsables. Los previstos en la Política de SAN, son básicamente cinco: ambiente, priorización de población vulnerable, salud, vulnerabilidad a desastres y lo referente al agua potable, por lo que involucra al ministerio de Salud y Asistencia Social, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, municipalidades y se ha contado con el apoyo del Ministerio de Educación en diversos programas.

Dentro de la formulación de las políticas públicas es importante la participación y el consenso, tanto de los diversos sectores públicos implicados, como de la sociedad civil. Dentro del documento que contiene la Política Nacional de SAN, se expone que para su creación se contrataron los servicios de un equipo técnico de alto nivel que tuvo la tarea de estudiar las múltiples propuestas de política existentes, tomar los aportes de su interés. Instituciones implicadas revisaron la propuesta e hicieron aportes para contar con un documento base del Organismo Ejecutivo, que como se señala, fue sometido a un proceso de consenso con la sociedad civil representada dentro de la Mesa Nacional Alimentaria, integrada por el Gobierno de la República, organizaciones sociales y de los Pueblos Indígenas y asociaciones empresariales. El ente rector fue el Visan del MAGA, la tarea era hacer la Política y la Ley, Danilo Cardona, asesor específico del VISAN-MAGA, confirma que “la formulación de la Ley tuvo el consenso institucional, se involucró y participo FAO, el Frente contra el Hambre y la Mesa Alimentaria”⁴⁶, que comprende un sector campesino, indígenas, sindicatos, PDH, de mujeres. De lo que se concluye y se demuestra se recurrió al diálogo y a la participación de diversos sectores, algo importante el grado de legitimidad que pueden alcanzar las políticas públicas y en aras de alcanzar la gobernabilidad. Por consiguiente, para la implementación, seguimiento y evaluación de dicha Política, el gobierno estuvo consciente de que “se deberá establecer un Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional que permita la participación articulada de todos los actores, en los ámbitos comunitario, regional y nacional,”⁴⁷ como apunta la Política Nacional de Seguridad Alimentaria.

Otros principios en los que se fundamenta la Política son: solidaridad, transparencia, titularidad, seguridad alimentaria, equidad, integridad, sostenibilidad y precaución. El Gobierno expuso los siguientes objetivos⁴⁸, para su creación:

- a. Asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en cantidad y calidad, de los alimentos necesarios para toda la población.

⁴⁶ CARDONA, Danilo. Entrevista realizada el 3 de mayo de 2009.

⁴⁷ Gobierno de la República de Guatemala. (2005) “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”

Pág. 2

⁴⁸ *Ibíd.* Pág. 17

- b.** Promover y priorizar acciones tendientes a mejorar el acceso económico, físico, biológico y cultural de la población a los alimentos.
- c.** Propiciar condiciones políticas, económicas, sociales, educativas, ambientales y culturales para asegurar a toda la población un consumo diario de alimentos en cantidad y calidad adecuados.
- d.** Incidir en el mejoramiento de las condiciones ambientales y el acceso a servicios básicos, que garanticen a toda la población condiciones de salud y de ambiente necesarias para una óptima utilización biológica de los alimentos ingeridos.
- e.** Velar por la calidad de los alimentos de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural.
- f.** Implementar un marco regulatorio, institucional y operativo para los programas de la ayuda alimentaria, incluyendo situaciones de emergencia.
- g.** Implementar un sistema de información nacional, permanente y veraz, sobre la seguridad alimentaria y nutricional, a fin de emitir alertas tempranas y tomar decisiones políticas y técnicas en forma oportuna.
- h.** Desarrollar y fortalecer mecanismos de prevención y tratamiento de problemas nutricionales por escasez o exceso.
- i.** Establecer políticas y mecanismos de coordinación entre las instituciones nacionales e internacionales involucrados en la temática para la ejecución coherente y coordinada de los programas de seguridad alimentaria y nutricional, a fin de optimizar los recursos y capacidades.

El logro de los anteriores objetivos está encaminado a lograr metas en torno a algunos ejes programáticos, como la disponibilidad de alimentos, el acceso de la población a los mismos, consumo, su aprovechamiento biológico, prevención y tratamiento de la desnutrición, y sobre un sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional. Las políticas públicas y programas, se especializan en alguno de los ejes programáticos o bien pueden estar destinados a dar cumplimiento a más de algún objetivo. Para concluir con lo anterior, Susana Gauster, Directora del Instituto de Desarrollo Agrícola y Rural, IDEAR, afirma que la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria más bien estaba vinculada con la aprobación del TLC, y lo que se llevó a cabo

fue la implementación de medidas paliativas, lo cual se explica en el hecho de que, con la liberalización del mercado, los productos nacionales se encuentran en desventaja frente a los producidos por las grandes potencias, pues sus agricultores reciben subsidios que hacen que sus cosechas tengan un costo más bajo.

3.3 Instituciones encargadas de ejecutar las Políticas Públicas de

Seguridad Alimentaria en Guatemala

El grado de institucionalidad constituye un indicador del trabajo realizado en la promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Por ello es preciso, exponer las características y naturaleza de las instituciones públicas creadas con ese fin, así como los recursos financieros técnicos y humanos que sean necesarios para que lleve a cabo las funciones asignadas.

En 1998, mediante el Acuerdo Gubernativo 278-98, que contiene el Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se declara que corresponde a dicho ministerio “mejorar las condiciones alimenticias de la población”⁴⁹ y como una de sus funciones “desarrollar mecanismos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población”⁵⁰.

En 2002 se emitió el Acuerdo Gubernativo 55-2002 a través del cual se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (CONSAN), dependencia directa de la Presidencia de la República, responsable de impulsar las acciones de la política que tiendan a combatir la inseguridad Alimentaria, la pobreza extrema y a fortalecer la Seguridad Alimentaria y nutricional del país; además, era el encargado de promover los procedimientos de coordinación entre las instituciones del Estado, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad Alimentaria y nutricional en el país. En ese mismo año, se disuelve el CONSAN. Sin

⁴⁹ Acuerdo Gubernativo 278-98. “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación”. Artículo 1.

⁵⁰ *Ibíd.* Artículo 3.

embargo, fue hasta marzo de 2003 que se crea, por el Acuerdo Gubernativo 90-2003, el Vice ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Posteriormente, en mayo de 2004, mediante el acuerdo gubernativo No. 152-2004, se creó la Comisión del Frente Nacional contra el Hambre, como instancia unipersonal, para la cual fue designado como Comisionado, José Andrés Botrán, por período de un año. Dentro de las atribuciones de esta figura destaca la elaboración de políticas generales para prevenir y erradicar el hambre, coordinar con sectores vinculados en dicha materia, coordinación en la elaboración, actualización, seguimiento, ejecución y evaluación de planes, así como el análisis de efectos e impactos de las acciones desarrolladas. Cabe resaltar, que esta Comisión tenía la capacidad de gestionar u obtener aportes dinerarios y no dinerarios de entidades nacionales o extranjeras.

En primer lugar, el marco institucional en torno al cual funciona actualmente la política Nacional de Seguridad Alimentaria es el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, el cual está organizado en un consejo, la secretaría e instancias de consulta.

3.3.1 Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN

El sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional hace referencia al marco de organización y coordinación en lo relativo a la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Dicho sistema está integrado por instancias de gobierno y la sociedad guatemalteca, para lo que cuentan con apoyo y cooperación técnica internacional. El artículo 7 de la Ley de dicho sistema establece como objetivos⁵¹ del mismo:

a. Impulsar acciones encaminadas a la erradicación de la desnutrición y reducción de enfermedades carenciales y por exceso en todo el territorio nacional y la eliminación de la

⁵¹ Congreso de la República de Guatemala. Decreto 32-2005. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Artículo 7.

transmisión inter generacional de la desnutrición, creando y fortaleciendo condiciones que contribuyan a que toda la población acceda a oportunidades de desarrollo humano digno;

b. Diseñar e implementar acciones eficaces y oportunas de disponibilidad de productos básicos de la alimentación y asistencia alimentaria a los grupos de población que padecen desnutrición, complementadas con programas de desarrollo comunitario y seguridad alimentaria y nutricional;

c. Impulsar los objetivos de la Política Nacional de SAN del Estado guatemalteco en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país.

Funciona a través de cuatro órganos. Un Consejo Nacional, la Secretaría Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, una instancia de consulta y participación y finalmente el grupo de Instituciones de apoyo. Dichos órganos se explican individualmente a continuación.

3.3.2 Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONASAN

Por medio del artículo 11 de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, se creó en 2005, el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional – CONASAN. Básicamente se formó como el ente rector del SINASAN, debiendo impulsar acciones que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país.

Dicho Consejo está integrado por representantes de diversas institucionales, entre ellos el Vicepresidente de la República, quien lo preside; el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional; el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación; ministros de Economía, Salud Pública y Asistencia Social, Educación, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; de Ambiente y Recursos Naturales; Trabajo y Previsión Social; Finanzas Públicas; Cinco representantes de la Sociedad Civil y pueden ser miembros el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-; Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria

y Nutricional del Congreso de la República. Como integrantes del Consejo son responsables de ejecutar acciones derivadas de los planes estratégicos en la materia. Además de instituciones gubernamentales, está constituido por dos representantes del sector empresarial y cinco representantes de la sociedad civil. En octubre de 2008, fueron juramentados nuevos representantes del sector indígena, sector campesino, cooperativas y Asociaciones de oriente, sector académico, centros de investigación y educación popular, representante del colegio de profesionales.

Destacan dentro de las atribuciones conferidas al Consejo, contempladas en ley de SAN: estudiar y aprobar políticas, planes y estrategias de SAN; conocer el nivel de ejecución de los planes estratégicos; unificar criterios sobre estrategias para afrontar el problema alimentario y nutricional en forma integral y sistemática; y finalmente armonizar la Política Nacional de SAN con las otras políticas sociales y económicas del gobierno, así como con la estrategia de reducción de la pobreza.

3.3.3 Secretaría de Seguridad Alimentaria, SESAN

Mientras que el CONASAN es el ente rector, la SESAN es el ente coordinador del Plan Estratégico de SAN del sistema. Está compuesta por el secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional; personal técnico de la secretaría, técnicos superiores de las instituciones del Estado representadas en el CONASAN, técnicos de la instancia de consulta y participación social y del grupo de instituciones de apoyo, cuando les sea requerido por SESAN. Le Corresponde llevar a cabo la planificación técnica y coordinación entre las instituciones del Estado, la sociedad guatemalteca, las organizaciones no gubernamentales y las agencias de cooperación internacional vinculadas con la seguridad alimentaria y nutricional. En términos generales, le compete realizar todas las acciones pertinentes para alcanzar el logro de los objetivos del CONASAN, entre las cuales está diseñar, implementar y operar el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, -SIINSAN-, que permita el monitoreo y evaluación de la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, como señala el Licenciado Mario Chamalé, director del Programa PESA de FAO, en Guatemala, el sistema SAN está en

construcción, “la función de Sesan se ha ido más por la rectoría que por la armonización”, la cual era su tarea fundamental.

Las labores que realiza, se llevan a cabo de forma interinstitucional, en coordinación con otros órganos de la administración pública, así como organismos internacionales de cooperación internacional. Junto con SEGEPLAN, deben coordinar solicitudes, ofrecimientos y donaciones. Un ejemplo de ello es la elaboración de censos nacionales de talla en Escolares, para lo cual se cuenta con el apoyo del Ministerio de Educación, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, la Agencia de Cooperación de los Estados Unidos, la Organización Panamericana de la Salud, el Programa Mundial de Alimentos e incluso se cuenta con el apoyo de empresas privadas.

En la memoria de labores del año 2005, se reportan actividades dentro de la Estrategia de Atención a Familias en riesgo de Inseguridad Alimentaria y Nutricional, cuya ejecución estaba prevista en departamentos, municipios y comunidades afectadas por las sequías del año 2,004. Sin embargo, a partir del huracán Stan la ejecución de la estrategia fue reorientada a las áreas afectadas, dando énfasis en la atención a la emergencia y su rehabilitación. Concretamente, el Programa de Distribución de Asistencia Alimentaria repartió 6 mil 974 TM de alimentos, beneficiando a 398 mil 488 personas en diferentes puntos del país, reportando “una inversión de de Q16.6 millones.”⁵² Entre las labores y logros de dicho año, está la coordinación con el Maga y Programa Mundial de Alimentos, así como el Diseño del Programa de Alimentos por trabajo, y la coordinación de centros de Acopio y otras actividades por la tormenta STAN. Se instalaron Delegaciones Departamentales, cuyo objetivo principal consistió en representar a la SESAN a nivel departamental, coordinar y apoyar todas aquellas acciones relacionadas a la SAN realizadas por instituciones gubernamentales, no gubernamentales, cooperación internacional y sociedad civil organizada presentes en el interior de la República.

Para el año 2006, se efectuaron actividades como el diseño, validación y lanzamiento del Diplomado a Distancia sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional para

⁵² SESAN. Memoria de Labores 2005. P. 24

promover y desarrollar acciones orientadas a mejorar la SAN de la población, particularmente en el aprovechamiento biológico de los alimentos y la vigilancia nutricional. Dentro de la Operación de Emergencia mediante el programa “Asistencia a la Población con Inseguridad Alimentaria Afectada por el Huracán STAN”- EMOP, se atendieron 97,370 familias, ubicadas en 1,772 comunidades de diez departamentos del país. Durante el 2006 se distribuyeron 18,739.73 TM de alimentos a un costo aproximado de Q94,231,546.66, cuyos fondos fueron aportados por países amigos a través de Programa Mundial de Alimentos con una contraparte del Gobierno de Guatemala. Un tercer programa fue la Estrategia de Desarrollo de Encadenamientos Productivos, para el cual Sesan coordinó la implementación de un proyecto piloto en 5 comunidades vulnerables de los departamentos de San Marcos, Huehuetenango y Jalapa mediante la producción de vegetales de exportación (ejote francés y arveja dulce). Finalmente, en lo relativo al Fortalecimiento Institucional, se integraron 35 Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria Nutricional; funcionando para ese año un total de 81 delegaciones.

En el año 2007, dejó el cargo José Andrés Botrán y como Secretaria Presidencial de Seguridad Alimentaria y Nutricional asume la Licda. Delfina Mux Caná. Como resultados presenta la Sistematización de las intervenciones públicas en materia de SAN, como insumo base de un Sistema Nacional de Información, para el seguimiento, monitoreo y evaluación al proceso de implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional y en segundo lugar la Consolidación y fortalecimiento del Centro de Información y Coordinación en Seguridad Alimentaria y Nutricional – CICSAN. Por otra parte, a través del eje de disponibilidad de alimentos se define el Proyecto de Producción de Maíz para la elaboración de Vitacereal con el apoyo financiero y técnico del Gobierno de Guatemala a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA-, Organizaciones de Agricultores, FAO, PMA y las empresas que utilizan el maíz como materia prima en la elaboración de VITACEREAL. Finalmente, para ese año, en cada municipio se identificaron proyectos SAN, para recibir financiamiento del Programa para su implementación.

3.3.4 Instancia de Consulta y Participación Social

Su función consiste en brindar aportes técnicos, identificar e instrumentar acciones en temas relacionados con la SAN cuando le sea requerido por la SESAN. Destaca su papel como instancia integradora del sistema, pues esencialmente busca promover la participación de los sectores que representan la articulación de acciones que permitan la implementación del Plan Estratégico Nacional de SAN, como se indica en la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

3.3.5 Vice ministerio de Seguridad Alimentaria, VISAN, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA.

Como se mencionó anteriormente, su creación data del año 2003, por medio del Acuerdo Gubernativo 90-2003, tomando en cuenta las condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional en que se encuentra la población guatemalteca y su incidencia en el bajo nivel de desarrollo, empleo, educación, entre otros.

La función principal del Vice ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como señala el artículo 9º del Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, consiste en asistir al Ministro en materia de política de seguridad alimentaria y nutricional, destacando dentro de sus funciones la elaboración de lineamientos estratégicos para la sistematización de las acciones, orientando entre otras, el diagnóstico de la situación, la identificación de grupos de mayor riesgo y la toma de decisiones en todos los niveles, sectores y sobretodo programas y proyectos para el cumplimiento de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional”⁵³

En síntesis, la labor el Vice ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, consistió en impulsar y ejecutar Programas, en coherencia con la Política Agropecuaria 2004-2007 del MAGA, orientados a “cumplir con la Política de Atención a Población de Escasos recursos, desde dos grandes áreas de atención; a) Asistencia Alimentaria a

⁵³ Acuerdo Gubernativo 90-2009. Artículo 9º BIS; inciso c.

población afectada por diversos eventos o en Inseguridad Alimentaria, y b) Producción de alimentos para garantizar la disponibilidad de éstos y promover procesos productivos auto sostenibles,”⁵⁴ los cuales componen las dos grandes áreas programáticas con las que opera el VISAN: asistencia alimentaria y Programas y Proyectos para la producción de Alimentos.

Una crítica que realizada a la labor del Maga, es que a partir de las políticas de ajuste estructural implementadas durante el gobierno de Álvaro Arzú, este ministerio “se armó en función de la agro exportación... la institucionalidad del MAGA, se dedicó a agricultura de agro exportación y se abandonó agricultura familiar y dirigida a campesinos pobres”⁵⁵, como indica el Licenciado Mario Chamalé, razón por la cual el enfoque sigue siendo asistencialista, es decir se trata de un enfoque dedicado a las emergencias y no tiende a resolver el problema de raíz.

3.3.5.1 Programas Implementados por el Visan:

Durante la Administración del presidente Oscar Berger, fueron implementados los siguientes programas:

- **Programa Asistencia Alimentaria**

Consistía básicamente en dar asistencia alimentaria a población en áreas geográficas vulnerables a la inseguridad alimentaria, sobre todo por hechos relacionados a fenómenos climáticos, desastres naturales y crisis sociales económicas. Transcurridos tres años de la gestión administrativa, en el año 2006, se reportó que este programa Q. 65,733,175.00 y tuvo una cobertura en 254 municipios. Se destinó a garantizar la adquisición, dotación y distribución de alimentos, para lo cual en ese año fueron entregadas 116,062,654 raciones de alimentos, las cuales incluían 100 libras de maíz, 30 libras de frijol, 10 libras de arroz y 3 litros de aceite. Dentro de este programa se dieron seis tipos de intervenciones: Asistencia alimentaria ante emergencias por fenómenos naturales, inundación, heladas,

⁵⁴ FION, César Augusto. Viceministro de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2007. En: Informe de Avances Año 2006. Pág. 3.

⁵⁵ CHAMALÉ, Mario. Coordinador Nacional del Programa PESA, FAO Guatemala, Entrevista realizada el 14 de Mayo de 2009

sequía, etc.; Asistencia alimentaria a población más vulnerable (pobreza); asistencia por Arrendamiento subsidiado de tierras, asistencia por Resarcimiento; asistencia con alimentos fortificados a escuelas primarias y asistencia en apoyo institucional a SOSEP, FONTIERRAS y COMUDES.

- **Alimentos por Acción:**

Este programa tuvo cobertura en 101 municipios en 18 departamentos. Se realizó como un incentivo para apoyar acciones contra la pobreza y así promover desarrollo productivo sostenible. Con dicho programa se estima que se ayudó a un total de 38,027 familias, con la entrega de 29,575 quintales de alimentos entregados, a cambio de participar en la participación en proyectos comunitarios o capacitaciones; dirigido a agricultores arrendatarios sin tierras propias, pequeños propietarios con menos de una hectárea, mujeres cabeza de familia, familias con niños de 0 a 5 años, vulnerables, grupos organizados con proyectos productivos, principalmente.

- **Programa Vaso de Leche**

Este programa estuvo encargado a mejorar el estado nutricional de escolares, mediante la entrega diaria de un vaso de leche fluida y complementariamente apoyar y desarrollar la producción lechera nacional. Con él se benefició a estudiantes de nivel primaria, de 3,246 escuelas, en 91 municipios, de 16 departamentos, con un costo para el año 2006 de Q98,705,992.85. Proveer de un vaso de leche no era con el objeto de que éste, fuera el alimento del día, sino que la leche fue fortificada con micronutrientes, que es una carencia que tiene la alimentación del área rural. Sin duda alguna, los grandes beneficiados fueron la industria lechera, pues produjeron “medio millón de litros más”⁵⁶ y se vieron afectados cuando la administración del presidente Álvaro Colom canceló el programa en el año 2008. El producto era entregado por la empresa proveedora en la puerta de las escuelas, administrado por los docentes, con participación de las Juntas Escolares y COEDUCAS de las escuelas incluidas en el programa, las cuales fueron seleccionadas de acuerdo a los criterios de pobreza, vulnerabilidad, incluyendo

⁵⁶ CARDONA, Danilo. Óp. Cit.

departamentos afectados por la tormenta Stan. Para el ex ministro del MAGA, Álvaro Aguilar, el Programa Vaso de Leche fue el programa más exitoso de la administración del Estado.

- **Programa de Producción de Alimentos**

Su objeto fue apoyar la producción de alimentos empleando técnicas apropiadas e involucrando a alumnos, maestros y padres de familia en beneficio de sus propias comunidades, dentro de sus beneficios se puede mencionar la capacitación del recurso humano. Se llevaron a cabo dentro de este programa, proyectos como Huertos escolares con fines educativos y con grupos organizados de productores, invernaderos comunales, bolsas pecuarias de aves de posturas y Huertos familiares o grupales. Fueron en total “763 huertos escolares, 6,792 huertos familiares, 33,467 bolsas pecuarias, 64 invernadero, con los que se benefició a un total de 327,477 personas”⁵⁷, en dieciocho departamentos del territorio nacional.

- **Granos Básicos**

El programa de Apoyo al Incremento de la producción de Granos Básicos y Semillas mejoradas, apoya los agricultores ubicados en zonas afectadas recurrentemente por fenómenos climáticos, promoviendo el uso de semillas de variedades mejoradas de maíz, frijol y arroz. Además facilita el acceso y la utilización de insumos, que son parte de una alternativa tecnológica de mediana inversión, que permite aprovechar el alto potencial de rendimiento de semillas mejoradas, a fin de que los agricultores produzcan lo suficiente para cubrir su consumo generar excedentes para el mercado local. Funcionó en 72 municipios de 18 departamentos, con una inversión de Q.6,823,296.00

⁵⁷ VISAN, MAGA. Óp. Cit. P. 34.

- **Programa de Insumos:**

Dentro de sus funciones se encontraba la distribución de fertilizantes, distribución de abono orgánico, distribución de Semilla certificada y de herramienta agrícola básica. Partió de la estrategia del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de fomentar la producción agrícola de autoconsumo, con el suministro de insumos agrícolas subsidiados, que hacen accesible estos productos al sector campesino que posee capacidades limitadas de compra. Cabe destacar que fue el único programa con cobertura nacional, pues se ejecutó en los 331 municipios existentes a la fecha, de los 22 departamentos del país. Este programa se ejecutó desde el gobierno de Alfonso Portillo, y durante el periodo 2004-2008, se hizo entrega de tres quintales de fertilizante por campesino, por donación de japoneses. De esa forma el MAGA pensó en subsidiar al pequeño campesino, que para una manzana de terreno necesita de cuatro a seis quintales de fertilizante. Sin embargo, surgieron diversos inconvenientes, por ejemplo el hecho de que grandes propietarios juntaban a la gente y daban dinero para obtener fertilizante. Además se prestó al clientelismo político, ya que como se observó, este tipo de insumo se repartió a nivel nacional, como parte de una medida para obtener simpatizantes políticos y eventualmente un mayor caudal electoral. Mucha presión, robo en bodegas. Al respecto, Álvaro Aguilar señaló que en el visan dicho programa funcionó efectivamente debido a que el fertilizante fue comprado a tiempo, antes del invierno para aplicarlo en el momento indicado y que el resultado del mismo fue que cada año hubo cosechas record.

Como ya se mencionó existen cuatro ejes en torno a los que se desarrolla la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Acceso, Disponibilidad, Consumo y Aprovechamiento biológico), de ellos la mayor problemática para el país, concuerdan los especialistas entrevistados, el que afecta mayormente en Guatemala, es el de acceso. Danilo Cardona, considera que se produjo un sesgo salubrista, en la el que se pretendió asistir a los desnutridos y dar medicamentos dar alimentos. Con ello coincide el Licenciado Chamalé al afirmar “el problema de SAN en el país está concentrado en el acceso económico”⁵⁸, pues existe una íntima relación con el tema de pobreza, no son la misma cosa, pero son

⁵⁸ Ibíd.

interdependientes, debido a que tanto la inseguridad alimentaria como la desnutrición están concentradas en el área rural, la población extremadamente pobre está concentrada en el área rural, de un 70 a un 72% de población es extremadamente pobre, cerca de 1.3 millones de hogares rurales, de los cuales la mitad no tiene tierra, es decir vive de vender su fuerza de trabajo y lo que comen lo compran con lo que ganan. Más de 60% de asalariados informales son rurales, según ingresos, no llegan a salario mínimo menos a canasta básica, la cual para “enero de 2004 tenía un costo mensual de Q1,243.92 y finalizado el periodo, en enero de 2008 oscilaba en Q.1,684.97 mensuales”⁵⁹; lo que demuestra la interdependencia entre el factor pobreza e inseguridad alimentaria. Aunado a ello, los entrevistados consideran que se descuidó el aspecto sostenibilidad, para que produzcan su alimento. Gauster, opina que parte del problema consiste en que el productor tiene poco margen de negociación sobre los precios que recibe, siempre hay intermediarios, “el productor se vuelve un trabajador de la agro exportadora, que sólo corre con el riesgo de las pérdidas, sino cumple con los controles de calidad,” lo cual hace que pese a que produzca no obtenga suficientes recursos, asimismo como señala el Ingeniero Aguilar, la dependencia de maíz es otro problema pues es muy barato y no le genera ingresos al campesino, siembra para subsistencia, para autoconsumo, son pocos los excedentarios y los que tienen excedente logran precios muy bajos.

En cuanto a la cobertura de las políticas públicas de los programas, ésta no tuvo un carácter universal, debido a que se priorizó a la población con más alta vulnerabilidad, identificada por municipios y departamentos más afectados por desastres naturales, como inundaciones, huracanes, sequías, heladas o situaciones climáticas adversas en general. De esa misma forma se privilegió a niños en situación de desnutrición crónica y escolares.

3.4 Análisis de Resultados.

Para llevar a cabo un análisis general sobre el desempeño de la gestión pública durante el periodo de gobierno 2004-2008, se hace un desglose en cuatro temas centrales: evaluación de las respuestas generadas por parte de las instituciones de

⁵⁹ INE. Canasta Básica Alimentaria, Años 2000-2009. P. 1

gobierno al problema de Seguridad Alimentaria; efecto de dichas políticas; sus deficiencias y aspectos que deben mejorar y sobre cómo afecta la situación de inseguridad alimentaria la gobernabilidad en Guatemala.

En primer lugar debe enfatizarse el papel de las políticas públicas como respuestas que da el sistema político a las demandas generadas por la población. En este caso particular se trata de una necesidad vital, como lo es el derecho a la alimentación, existiendo Seguridad Alimentaria y Nutricional, cuando el total de los habitantes del país tengan acceso y gocen de este derecho en suficiente calidad y cantidad, por lo que con los datos anteriormente presentados, se afirma que la situación en Guatemala es de Inseguridad Alimentaria y Nutricional. Las demandas de Seguridad Alimentaria están conformadas por las estadísticas de desnutrición y pobreza en el país, a lo que se suman las hambrunas que afectaron fuertemente en algunos municipios, lo que conllevó a que sectores organizados participaran en la creación de la Política Nacional SAN, sin dejar de lado los compromisos internacionales de los que Guatemala participó, como la firma de las metas del milenio, en lo referente al cumplimiento del primer objetivo tendiente a erradicar el hambre.

Los elementos que se requieren para que exista Seguridad Alimentaria son disponibilidad, acceso, aprovechamiento biológico y consumo de alimentos, de ellos los expertos consultados coinciden en que el mayor de los problemas es la falta de acceso a alimentos, pues la pobreza conlleva a que los hogares en dicha situación, no cuenten con los recursos necesarios para proveerse de alimentos suficientes en cantidad y calidad. Este es el punto del cual debe partir la estrategia y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es decir que los programas deben enfocarse a la falta del acceso. Indiscutiblemente, un primer logro fue el reconocimiento del problema y la promulgación de la Ley de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que como segundo logro generaría instituciones especializadas que tendrían a su cargo dar solución al problema. En síntesis, dentro de un análisis de sistemas, la primera afirmación es que si se tomaron en cuentas las demandas hechas al Sistema Político, mediante

consensos y diálogos en los que participaron sectores sociales organizados y diálogos con el sector público, que dieron origen a la creación de la Política Nacional SAN.

Luego, al hacer un examen del efecto de las políticas públicas en la materia, debe observarse la orientación que estas tomaron. Pese a que como ya se mencionó, debe atacarse primordialmente la falta de recursos o acceso a alimentos, las acciones del gobierno tuvieron un sesgo salubrista, en el cual la visión era de atención los desnutridos, dar medicamentos y dar alimentos, pero se descuidó el aspecto de la sostenibilidad. Todo ello se explica en el hecho de que a partir de las políticas de ajuste estructural, durante el gobierno de Álvaro Arzú, se desarmó el servicio estatal institucionalizado de atención a los campesinos pobres, con el supuesto de que el sector privado iba a tener la capacidad de apoyarlos, sin embargo la institucionalidad del MAGA, se dedicó a la agricultura de exportación, posteriormente en 2003 le añadieron el VISAN, pero no se modificó el marco orientador del Maga, entonces el Visan se orienta a la emergencia, a la asistencia alimentaria ante sequías, inundaciones y escasez, lo que es plenamente justificable, pues de los doce meses del año hay cuatro meses de carestía siendo imperante la asistencia para evitar un mayor nivel de mortalidad por desnutrición, aunque no suficiente para erradicar la problemática. Un ejemplo claro lo constituyó en octubre de 2005, la tormenta Tropical Stan, que causó inundaciones y derrumbes en varios municipios del altiplano y de la Costa Sur, para la cual se requirió una intensa movilización de recursos, siendo la intervención en asistencia más grande que ha tenido Guatemala en su historia reciente y como indica Álvaro Aguilar, pese al desastre en infraestructura no hubo hambruna a raíz de Stan, aunque debe señalarse que gran parte de los alimentos repartidos fueron donados por organizaciones internacionales y por la población de lugares no afectados. Entonces la labor se focaliza en los más afectados y vulnerables, no así a atacar los problemas de raíz.

Como en todo sistema existe una retroalimentación, en este caso las respuestas generadas por las instituciones de gobierno proveen de políticas públicas que como se ha evaluado, son insuficientes y atienden únicamente emergencias. Por ello nuevamente, entran demandas al sistema político haciendo evidente cuáles son sus deficiencias y/o insuficiencias, así como los aspectos que deben mejorar dentro del proceso de

retroalimentación al sistema. En primer lugar, como es sabido, Guatemala genera gran parte de sus recursos debido a la agro exportación, pero ello es beneficioso solamente para los dueños, pese a que generan empleo. La caña de azúcar y palma africana, entre otros productos de exportación, generan riqueza que se va fuera del territorio, a nivel local no beneficia a la gente, puesto que los campesinos que venden su fuerza de trabajo a estas grandes industrias reciben salarios bajos y en otros casos, cuando venden sus cultivos hay intermediarios, que les pagan poco por sus cosechas, por lo que al productor no le genera riqueza, el productor se vuelve un trabajador de la agro exportadora, solo que corre con el riesgo de las pérdidas sino cumple con los controles de calidad. Además, en el tema ambiental los agro negocios son sumamente dañinos, pues para los monocultivos se hace un uso de agroquímicos muy alto, que repercute en la población y en el acceso al agua. Ahora bien, el problema es que existe una dependencia de maíz, cuyo cultivo es muy barato, los campesinos siembran maíz para subsistencia, para autoconsumo, siendo pocos los excedentarios, los que tienen excedente logran precios muy bajos. La agricultura es el mayor generador del PIB, pero solo tiene del 2 a 3 % de los créditos, pero al pequeño campesino de ese porcentaje, no le queda prácticamente nada, al respecto en 2007, se intentó implementar el programa Dacrédito, en donde el Estado se convierte en fiador del campesino en un banco, el gobierno paga un seguro, es decir que el Estado era fiador, brindando también asistencia técnica.

En segundo término, se debe hacer énfasis es la vinculación entre políticas agrarias, en lo relativo a la tenencia de la tierra y Seguridad Alimentaria, a lo que Daniel Pascual Hernández, copresidente de la Mesa Nacional de Seguridad Alimentaria de Guatemala, apunta que uno de los principales logros de la participación en SAN, fue el reconocimiento del tema de seguridad alimentaria como un derecho fundamental, relacionado con el tema de la tierra y de los derechos humanos en general, dado que “entender la seguridad alimentaria como el acceso a los alimentos en las cantidades y calidades necesarias pasa por entender que para tener acceso a los alimentos se requiere tener las posibilidades de producirlos o bien tener los ingresos necesarios para

adquirirlos,⁶⁰ la ley contempla el acceso a la tierra, pero no es su objeto. Por ello gran parte de los campesinos vende su fuerza de trabajo en la producción de alimentos para ser comercializados en otros países. Las Organizaciones de indígenas más representativas, generalmente efectúan reclamos a los gobiernos por el acceso a la tierra, pero particularmente un gobierno como el presidido por Oscar Berger, hace caso omiso a dichas demandas, pues mantuvo una inclinación a sus grandes financistas y cúpula empresarial, vinculada a las grandes industrias agro exportadoras de la costa sur principalmente. Múltiples fueron los casos en los que se le favoreció a esta élite, en desalojos de fincas que habían ocupado campesinos en reclamo de indemnizaciones y pagos. Como se observa, la tenencia de la tierra está vinculada al problema de producción de alimentos para el consumo familiar, pero debe reconocerse que no solventaría la problemática en su totalidad, pues aun contando con ese recurso, los campesinos pobres requerirían de otros insumos para producir, insumos con los cuales no cuentan. Según el asesor Danilo Cardona “la gente si necesita la tierra, pero no ha resuelto el problema, pues en varias ocasiones se dieron fincas a campesinos, en el período 2004-2008 se repartió un total de 238 fincas, con lo que se benefició a 20 mil familias, aportando un subsidio de 40 mil quetzales a cada una de ellas.

En resumen, lo que si se ha venido ejecutando son programas asistencialistas, los cuales son válidos en tanto se les plantean para un corto plazo, pero deben orientarse por políticas más sostenibles a largo plazo. Al respecto, no se ha variado mucho en los últimos tres periodos de Gobierno (2000-2004; 2004-2008 y 2008-2012), puesto que programas como la entrega de fertilizante han tenido continuidad, lo cual se explica en el hecho de que han constituido un fuerte clientelismo político, mediante el cual el partido gobernante de turno busca adherir afiliados o en vísperas de futuras elecciones locales y nacionales. El mecanismo empleado por el Gobierno del presidente Álvaro Colom, ha optado por las transferencias condicionadas, a ejemplo de países como Brasil y Colombia. Las transferencias Condicionadas, que consisten en incentivos monetarios, para que las familias inviertan en capital humano educacional, nutricional y de salud. Lamentablemente,

⁶⁰ Entrevista a Pascual Hernández. “**Guatemala: la lucha por la tierra y por la vida**” (2006), en: **Revista World Watch** En: <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/23057>

en cuanto a los ingresos monetarios, se ha sostenido que los efectos de las transferencias condicionadas podrían ser limitados, debido a la situación de extrema vulnerabilidad de las familias que reciben los beneficios (por ejemplo, las intervenciones podrían ser eficaces para disminuir la brecha de pobreza, pero no para superarla), y que las transferencias monetarias no siempre ayudarían a mejorar la calidad de la alimentación de los más pobres.

La importancia para el mantenimiento de la gobernabilidad radica en que para que los gobernados estén en la capacidad de ejercer sus derechos es necesaria la capacidad de los gobernantes para ejercer su autoridad a fin de dirigir al país de la forma más legítima posible, con base en la existencia de condiciones mínimas. Si esas condiciones mínimas no existen, se generan una serie de reclamos y pérdida de legitimidad en el sistema político completo. Los reclamos en materia de derechos sociales permanecen y generalmente son atendidos de forma superficial, más no de forma estructural y sostenida. En palabras del ex mandatario Oscar Berger, “en el caso guatemalteco, la gobernabilidad todavía es limitada, pero ha experimentado avances en los últimos dos decenios, y la actual administración ha perseguido consolidarla”⁶¹, los avances a los que hace referencia incluyen aspectos como un incremento en la participación de la comunidad, que sus miembros sepan que pueden pedir y el gobierno tiene la obligación de dar, lo cual implica un avance ya que debido al conflicto armado interno, dicha participación fue inhibida y en la población persiste aun desconfianza y temor cuando actúa en forma organizada frente al gobierno.

El problema de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional, persiste en Guatemala de un período de gobierno a otro, toda vez que las políticas públicas que sean implementadas continúen con una visión a corto plazo, de mitigación de la problemática sin prever la falta de incidencia positiva de la continuidad de los programas asistencialistas, con los cuales el individuo se torna dependiente de los insumos proporcionados. Pese a la aprobación de la Ley de Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, así como el establecimiento de instituciones públicas, existe una

⁶¹ BERGER. Op.cit. P. 3

acumulación de demandas sociales insatisfechas por gran parte de la población desatendida que finalmente tienden a generar rechazo social y desestabilización al sistema político, por el desequilibrio entre necesidades y respuestas gubernamentales, que tienden a un grado cada vez más alto de ingobernabilidad.

CONCLUSIONES

- Las Políticas Públicas, como respuestas del Gobierno a las demandas sociales dentro del Sistema Político, orientan las acciones gubernamentales en diversas materias, por lo que éstas deben recoger a cabalidad las necesidades de la población, para dar cumplimiento al fin primordial del Estado, que es garantizar el bienestar social. Esto cobra una importancia primordial cuando se trata de un derecho fundamental como es el Derecho a la alimentación.
- En Guatemala existe claramente una situación de Inseguridad Alimentaria, evidenciada con una de las tasas más altas de desnutrición crónica de Latinoamérica y las acciones del Gobierno han sido insuficientes para revertir positivamente ese contexto, lo cual perjudica la gobernabilidad, pues ésta implica un equilibrio entre las demandas de la población y la capacidad de respuesta del gobierno ante ellas.
- La Seguridad Alimentaria y Nutricional entendida como un bien común, depende de diversos factores que pueden clasificarse en causas de tipo estructural y coyuntural, por lo que las estrategias tendientes a dar solución al problema de Inseguridad Alimentaria, deben estructurarse para largo plazo, mitigando en el corto y mediano plazo los efectos de dicho problema. Sin embargo, en Guatemala, la cobertura se limita a atender a población vulnerable y en situación crónica, con un enfoque asistencialista, en el que se provee de insumos, pero no se atacan las causas estructurales, como la pobreza y lo relativo a la falta de acceso a alimentos, que permita de forma sostenible garantizar que el total de la población goce de el derecho a una alimentación digna y evitar así problemas como la alta mortalidad infantil, desnutrición crónica y bajo rendimiento, entre otros.
- Dentro de los factores que requieren atención, debe considerarse el modelo agrario existente, el cual está orientado predominantemente a la exportación, razón por la que se desatiende el desarrollo del mercado interno para estimular la producción de alimentos, pues Guatemala cuenta con los recursos naturales y humanos para

mantener su soberanía alimentaria y no depender de la importación de granos básicos; asimismo el acceso y la seguridad sobre la tierra, así como el desarrollo rural deben ser definidos como temas prioritarios.

- El avance en el 2004-2008 fue el aporte normativo y la creación de una Política Pública y el establecimiento de instituciones de gobierno dedicadas al Sistema SAN, como fue el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Secretaría a lo que se suman los programas ejecutados por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, a través del VISAN.

RECOMENDACIONES

- En primer lugar, tomando en cuenta que la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es considerada una Política de Estado, se deben de desarrollar políticas públicas de largo plazo, atendiendo a las causas estructurales de esta problemática, debiendo estar orientadas a garantizar la disponibilidad y acceso a los alimentos, debido a que los programas puestos en marcha, han sido diseñados para ser ejecutados únicamente en un período de gobierno, y generalmente son de carácter asistencialista y de atención a emergencias, los cuales han demostrado tener poca efectividad al disminuir los índices de desnutrición crónica, baja talla y mortalidad generados por la dieta inadecuada e insuficiente de gran parte de la población guatemalteca.
- En aras de lograr mayor sostenibilidad y para que el acceso a los alimentos tenga un costo menor, se debe brindar mayor apoyo institucional a pequeños y medianos productores, por medio de la facilitación de créditos y capacitación técnica, lo cual contribuiría asimismo a la diversificación en la producción y a la capacidad de competitividad frente a los precios del mercado internacional, proveyendo también un equilibrio en la orientación del modelo agro exportador que prevalece en nuestro país.
- Deben existir los canales de comunicación necesarios para que la comunidad participe activamente en los programas y que de esa forma puedan ser optimizados, dado que la gobernabilidad democrática, requiere que en el proceso de las políticas públicas (formulación, diseño y monitoreo) exista participación de los actores involucrados, lo cual se llevó a cabo durante la creación de la Ley de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, pero en el transcurso del proceso, la participación disminuyó, limitándose los actores a ser sujetos pasivos de las políticas públicas.

- Para mejorar el control en la implementación de las políticas públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el Congreso de la República, a través de la Comisión de Seguridad Alimentaria, debe evaluar y fiscalizar a cabalidad los programas ejecutados y como institución vinculante entre sociedad civil y gobierno, trasladar al organismo ejecutivo, nuevas propuestas y requerimientos de la población.

BIBLIOGRAFÍA

- ALCÁNTARA Sáez, Manuel. “Gobernabilidad, Crisis y Cambio”. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.
- AFP. “Guatemala registra desnutrición crónica más alta de Latinoamérica.” Obtenido el 2 de noviembre de 2008, en: <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/12102>.
- ASIES. Carta Informativa Semanal. No. 2 5-11 de enero de 2008. P. 2
- AVAL, Arnoldo. “Estado, Políticas Públicas y Condiciones de la Familia en Centroamérica y México”. Childhope. Guatemala, 1992. P. 9-47.
- BERGER, Oscar. Segundo Informe Presidencial al Congreso de la República. P. 1-22.
- CABRERA Márquez, Mario Armando. “La Gobernabilidad del Estado Guatemalteco”. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Rafael Landívar. Revista Jurídica, Guatemala, 2001. P. 165-172.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 32-2005. LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL Artículo 7.
- CROZIER, Michel; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji, (1975), The crisis of democracy. Report on the governability of democracies to the Trilateral Commission, New York, University Press.
- FAO. Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre. (2006). “Reforzar Capacidades Nacionales sobre Seguridad Alimentaria: Evaluación de Experiencias en Guatemala.” (2004-2006). P. 1-2.
- FION, César Augusto. Viceministro de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2007. En: Informe de Avances Año 2006. Guatemala, 2006. P. 3.
- GÓMEZ, Rossana. CRISIS MUNDIAL DE GRANOS BÁSICOS. Universidad de San Carlos de Guatemala. Dirección General de Investigaciones, Oficina de Estudios de Coyuntura. P. 1-8.
- Gobierno de la República de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 152-2004. Guatemala, 2004. P. 1-2.
- Gobierno de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 90-2009. Artículo 9º BIS; inciso c.

- Gobierno de Guatemala. Acuerdo Gubernativo 278-98. “Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación”. Artículo 1.
- Gobierno de la República de Guatemala. (2005) “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” P. 2.
- GUARDIOLA, Jorge, Et. al. “La Seguridad Alimentaria: estimación de índices de vulnerabilidad en Guatemala. Trabajo presentado en la VIII Reunión de Economía Mundial. Alicante, 2008.
- GUOZ, Abner “Berger habla de logros ante la ONU” En: El Periódico, 28 de septiembre de 2007.
- “Guatemala: la lucha por la tierra y por la vida” (2006) Entrevista a Daniel Pascual, en: Revista World Watch En: <http://www.biodiversidadla.org/content/view/full/23057>.
- HUNTINGTON, Samuel. “El Orden Político en las Sociedades de Cambio”. Edit. Paidós. 2ª. Edición. P. 180
- LEGUENE, Pierre. “Seguridad alimentaria y gobernanza ante los nuevos Desafíos globales”.
- Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la Alimentación. Sr. Jean Ziegler”. Misión Guatemala. ONU. 2005. P. 1-28
- Organización de Estados Americanos, OEA. Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política, PDVGP. Centro Estratégico de Recursos Políticos. “TEORÍA DE LA GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA” P. 1-3.
- Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. FAO-STAT. “Estadísticas sobre Seguridad Alimentaria en Guatemala” 2006. P. 2
- Prats, Joan. Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. Director del IIG, Director de los Estudios de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Abierta de Cataluña. Obtenido en: <http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/gobernanza/3-Prats2001.pdf>
- Secretaría de Seguridad Alimentaria. Memoria e Labores 2005. Guatemala, 2005. P. 1-43.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria. Memoria e Labores 2006. Guatemala, 2006. P. 1-64.

- Secretaría de Seguridad Alimentaria. Memoria e Labores 2007. Guatemala, 2007. P. 1-43.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN. (2008) "La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional: avances y desafíos" En: Boletín No.1, Guatemala, 16 de junio de 2008. P. 1.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN. (2008) Boletín No.2, Guatemala, 1 de julio de 2008. P. 1.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN. (2008) "Semana por la población saludable" En: Boletín No.3, Guatemala, 10 de julio de 2008. P. 1.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN. (2008) Boletín No.4, Guatemala, 17 de julio de 2008. P. 1.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN. (2008) Boletín No.5, Guatemala, 23 de julio de 2008. P. 1.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN. (2008) "Semana por la población saludable" En: Boletín No.6, Guatemala, 1 de agosto de 2008. P. 1.
- Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN. (2008) "Semana por la población saludable" En: Boletín No.7, Guatemala, 8 de agosto de 2008. P. 1.
- Torres Rivas. 1993, p. 92; citado en: <http://www.campus-oei.org>, obtenido el 02 de octubre de 2008.
- INFORME DE GUATEMALA SOBRE EL SEGUIMIENTO DE LA APLICACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE LA CUMBRE MUNDIAL SOBRE LA ALIMENTACIÓN. (CMA)
- http://www.bvssan.incap.org.gt/bvs_incap/E/publica/sup/front.pdf
- UNICEF Y PNUD. "La Niñez Guatemalteca en Cifras". Guatemala, 2003. P. 47
- Cumbre Mundial Sobre la Alimentación. "Declaración de Roma".

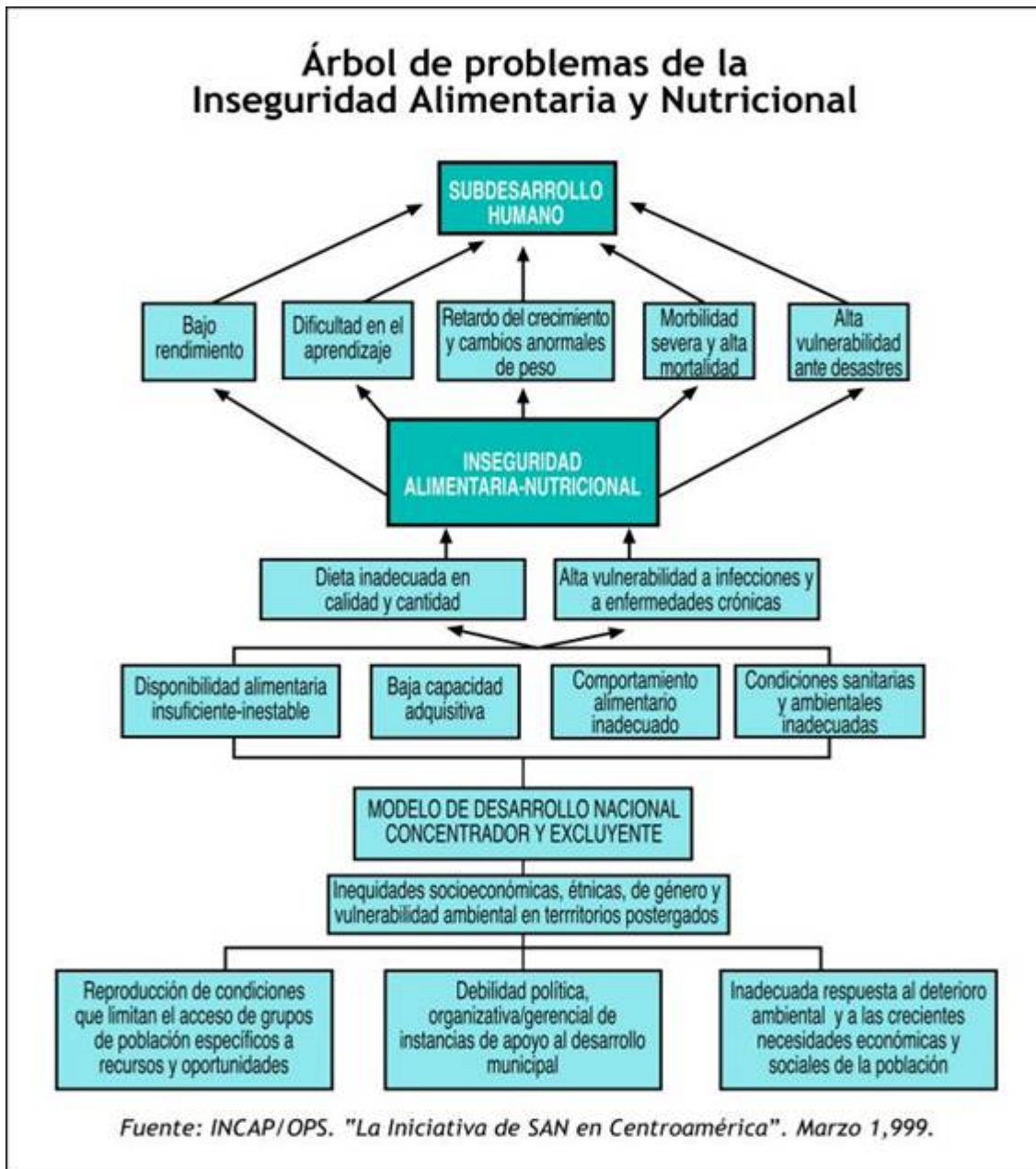
Entrevistas:

- AGUILAR, Álvaro. Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Enero 2004-Julio 2006. Entrevista realizada el 13 de mayo de 2009.
- CARDONA, Danilo. Asesor Específico, VISAN-MAGA. Entrevista realizada el 3 de mayo de 2009.

- CHAMALÈ, Mario. Coordinador Nacional del Programa PESA, FAO Guatemala, Entrevista realizada el 14 de Mayo de 2009.
- GAUSTER, Susana. Directora del Instituto de Desarrollo Agrícola y Rural, IDEAR. Entrevista realizada el 8 de mayo de 2009.

ANEXOS

1. ESQUEMA 1: Árbol de Problemas de la Inseguridad Alimentaria y Nutricional



Cuadro 1:

Canasta Básica Alimentaria – Guatemala

2004-2008

AÑO	MES	COSTO DIARIO	COSTO MENSUAL	VARIACION MENSUAL	VARIACION INTERANUAL	
2004	Enero	41,46	1.243,92	1,77	3,42	
	Febrero	41,73	1.252,01	0,65	1,25	
	Marzo	42,10	1.262,90	0,87	0,89	
	Abril	42,89	1.286,57	1,87	2,66	
	Mayo	42,84	1.285,24	-0,10	1,62	
	Junio	42,55	1.276,39	-0,69	1,55	
	Julio	42,74	1.282,07	0,45	3,47	
	Agosto	43,29	1.298,55	1,29	3,53	
	Septiembre	43,01	1.290,29	-0,64	5,34	
	Octubre	44,16	1.324,88	2,68	6,54	
	Noviembre	43,81	1.314,22	-0,80	5,14	
	Diciembre	44,11	1.323,16	0,68	8,26	
2005	Enero	44,55	1.336,58	1,01	7,45	
	Febrero	45,03	1.350,80	1,06	7,89	
	Marzo	44,69	1.340,62	-0,75	6,15	
	Abril	44,80	1.344,03	0,25	4,47	
	Mayo	44,58	1.337,26	-0,50	4,05	
	Junio	44,99	1.349,76	0,94	5,75	
	Julio	45,31	1.359,18	0,70	6,01	
	Agosto	44,56	1.336,88	-1,64	2,95	
	Septiembre	45,79	1.373,56	2,74	6,45	
	Octubre	47,38	1.421,48	3,49	7,29	
	Noviembre	47,31	1.419,18	-0,16	7,99	
	Diciembre	46,85	1.405,53	-0,96	6,22	
2006	Enero	47,36	1.420,69	1,08	6,29	
	Febrero	46,47	1.394,05	-1,88	3,20	
	Marzo	46,54	1.396,27	0,16	4,15	
	Abril	47,14	1.414,25	1,29	5,23	
	Mayo	47,21	1.416,30	0,14	5,91	
	NOTA TÉCNICA: Derivado del continuo proceso de revisión y estandarización en los procedimientos de generación de información estadística, el Instituto Nacional de Estadística -INE- realizó una actualización en el cálculo de la Canasta Básica de Alimentos -CBA- con la finalidad de armonizar las unidades de medidas de dicha canasta con las unidades de medida utilizadas para el cálculo del Índice de Precios al Consumidor -IPC-. Dicho proceso de armonización generó algunas variantes, en su mayor parte mínimas, en el resultado final del costo de la CBA y el de la Canasta Básica Vital -CBV-, por lo cual el INE considera oportuno efectuar dicha aclaración y poner a disposición de los usuarios en general la serie revisada de la CBA y CBV.					
	Noviembre	48,25	1.447,48	1,77	1,99	
	Diciembre	49,78	1.493,27	3,16	6,24	
	2007	Enero	50,62	1.518,59	1,70	6,89
		Febrero	50,41	1.512,17	-0,42	8,47
		Marzo	51,09	1.532,65	1,35	9,77
		Abril	50,92	1.527,74	-0,32	8,02
Mayo		50,44	1.513,15	-0,95	6,84	
Junio		50,85	1.525,44	0,81	6,53	
Julio		52,40	1.571,99	3,05	9,31	
Agosto		53,78	1.613,31	2,63	12,93	
Septiembre		54,81	1.644,19	1,91	16,74	
Octubre		54,39	1.631,64	-0,76	14,72	
Noviembre		56,04	1.681,12	3,03	16,14	
Diciembre		55,42	1.662,59	-1,10	11,34	
2008	Enero	56,17	1.684,97	1,35	10,96	
	Febrero	55,91	1.677,24	-0,46	10,92	
	Marzo	58,18	1.745,25	4,06	13,87	
	Abril	59,20	1.776,01	1,76	16,25	
	Mayo	60,57	1.817,03	2,31	20,08	
	Junio	62,43	1.872,84	3,07	22,77	
	Julio	64,64	1.939,05	3,54	23,35	
	Agosto	65,24	1.954,66	0,80	21,16	
	Septiembre	64,73	1.939,21	-0,79	17,94	
	Octubre	65,27	1.958,08	0,97	20,01	
	Noviembre	65,82	1.974,71	0,85	17,46	
	Diciembre	65,87	1.976,05	0,07	18,85	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, 2009.