

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA**

**ESTADO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA NACIONAL
Análisis sociológico de la participación social en las políticas públicas
orientadas al abordaje de la problemática alimentaria en Guatemala,
2010-2015**

TESIS

**Presentada al Consejo Directivo de la
Escuela de Ciencia Política de la
Universidad de San Carlos de Guatemala**

Por

DAVID RICARDO ZEPEDA GAITÁN

**Al conferírsele el Grado Académico de
LICENCIADO EN SOCIOLOGÍA**

**y el título profesional de
SOCIÓLOGO**

Guatemala, Noviembre de 2016

Equivalencias

US\$ = GTQ 7.5 (Septiembre 2016)

Fuente: Banco de Guatemala

Abreviaturas y acrónimos

AP	Acuerdos de Paz
CBA	Canasta Básica Alimentaria
CI	Cooperación Internacional
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CODESAN	Comisión Departamental de Seguridad Alimentaria y Nutricional
COMUSAN	Comisión Municipal de Seguridad Alimentaria y Nutricional
CONASAN	Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
DAA	Derecho a la Alimentación Adecuada
DESC	Derechos Económicos, Sociales y Culturales
DR-CAFTA	Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos (por sus siglas en inglés)
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
ENEI	Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FONTIERRA	Fondo Nacional de Tierras
GIA	Grupo de Instituciones de Apoyo - SINASAN
INCAP	Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá
INCOPAS	Instancia de Consulta y Participación Social - SINASAN
INE	Instituto Nacional de Estadística
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
MINECO	Ministerio de Economía
MINEDUC	Ministerio de Educación
MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OACNUDH	Oficina Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
PEA	Población Económicamente Activa
PESAN	Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PFZ	Plan Fome Zero de Brasil
PH0	Plan de Hambre Cero de Guatemala
PNSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PIB	Producto Interno Bruto
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIDESC	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
PNSAN	Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
REDSAG	Red de Soberanía Alimentaria de Guatemala
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
TMC	Transferencias Monetarias Condicionadas.
VISAN	Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Índice

Introducción:	v
CAPÍTULO 1: Metodología de la investigación.....	1
1.1 Justificación.....	1
1.2 Estado del arte	3
1.3 Planteamiento del problema	6
1.4 Delimitación del tema	10
1.5 Marco teórico	11
1.6 Objetivos de la Investigación	16
1.7 Aspectos metodológicos.....	16
CAPÍTULO 2: De las políticas públicas sociales a las políticas alimentarias	18
2.1 El desarrollo de las políticas públicas	18
2.2 Lo social como objeto de las políticas.....	20
2.3 El Derecho a la Alimentación Adecuada en las políticas públicas	25
2.3.1 El Plan de Hambre Cero de Brasil.....	30
CAPITULO 3: La problemática alimentaria en Guatemala.....	34
3.1 Desigualdad social y pobreza.....	34
3.2 La problemática agraria.....	40
3.3 Los procesos de apertura comercial	46
3.4 Situación laboral e ingreso	49
3.5 Situación de seguridad alimentaria nacional	52
CAPITULO 4: El Estado de Guatemala frente al Derecho a la Alimentación Adecuada	59
4.1 Los compromisos del Estado de Guatemala en materia de Derechos Humanos.....	59
4.2 La agenda de los Acuerdos de Paz y los Derechos Humanos	61
4.3 Antecedentes del abordaje del Derecho a la Alimentación Adecuada por el Estado de Guatemala.....	64
4.4 La capacidad fiscal para respaldar las políticas sociales.....	73
4.5 La Ayuda Oficial para el Desarrollo en Guatemala	78
4.5.1 Percepciones sobre el impacto de la Cooperación Internacional	81
CAPITULO 5: La realización del Derecho a la Alimentación Adecuada	87
5.1 Marco jurídico para la realización del Derecho a la Alimentación Adecuada	87
5.2 Las estrategias para el abordaje del Hambre y la Desnutrición.....	93
5.2.1 Los primeros planes estratégicos de SAN.....	94

5.2.2	El PESAN para la región de Occidente	98
5.2.3	El Plan de Hambre Cero.....	100
5.2.4	Plan de Respuesta al Hambre Estacional	105
CAPITULO 6: La percepción social sobre la efectividad de las políticas alimentarias en regiones priorizadas		110
6.1	Región del Corredor Seco	110
6.2	El Altiplano del Noroccidente de Guatemala.....	112
6.3	Percepción de los beneficiarios de los apoyos	113
CAPITULO 7: El ejercicio de la Soberanía Alimentaria frente a la agenda estatal contra el Hambre y la Desnutrición.....		117
CONCLUSIONES:		129
Referencias bibliográficas:.....		132

Introducción:

En el último cuarto de siglo la lucha contra el hambre ha logrado abrirse espacio en el escenario político global, alcanzando constituirse en una de las temáticas más dinámicas y relevantes de las políticas públicas en prácticamente todos los países del mundo. Esto fue posible, como resultado de la confluencia de múltiples factores e iniciativas que abordaban la problemática desde diversos enfoques a finales del siglo XX. Adoptó forma de movimiento social con la participación de amplios sectores sociales que traían una historia más antigua de reivindicaciones históricas sobre los derechos humanos. Esto generó que el Derecho a la Alimentación Adecuada, DAA, se consolidara como uno de los derechos humanos de mayor relevancia en las últimas dos décadas.

Este dinamismo logró convocar una fuerza política que posteriormente abrió diversas vertientes de política pública, generando en consecuencia diversos resultados, tanto positivos como negativos. Los alcances de las agendas políticas vinculadas al hambre y la desnutrición se ven determinados por el grado de fortalecimiento institucional desarrollado en cada país, así como la posibilidad de los movimientos sociales por incidir en su avance. De esta forma han prevalecido la tendencia por enfocarse alrededor de la producción alimentaria y el acceso a los alimentos de las poblaciones.

Para los países con mayores rezagos ha llevado la apertura de instituciones enfocadas en los efectos del hambre y la desnutrición, con el apoyo de la cooperación internacional. Mientras tanto en los países ricos significó la reflexión sobre la responsabilidad histórica de un mundo desigual, generándose iniciativas de apoyo financiero enfocados en las problemáticas más agudas. Sin embargo, en términos globales se reconoce que los avances han sido lentos y, si bien, en algunos casos específicos se ha logrado casos emblemáticos de éxito, la multiplicación de factores que ponen en riesgo los sistemas alimentarios ha llevado a nuevos retrocesos.

La agenda de las Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, ODM, se destaca por la relevancia que tuvo en las políticas públicas de las naciones más afectadas por el hambre. Fue establecida por el Sistema de Naciones Unidas para el periodo 1990-2015, y ante su

incumplimiento ha implicado su renovación por medio de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para el periodo 2016-2030.

La problemática alimentaria en Guatemala tiene raíces profundas, por las contradicciones históricas que la determinan. Este se caracteriza por ser un país rico en recursos naturales y con grandes potenciales agrícolas, que ha alcanzado indicadores de crecimiento económico positivo, comparativamente favorables en la región centroamericana. Esto contrasta con otros rasgos que mantienen a la mayoría de la población en condiciones de pobreza, determinando una situación de hambre para la mitad de su niñez. (MSPAS, 2010: 308).

El Estado guatemalteco ha contado con un fuerte apoyo político y financiero de la comunidad internacional para la reducción del hambre y la pobreza. Sin embargo, las acciones se implementan en un entorno neoliberal que bloquea su desempeño y alcances, en tanto que posterga el abordaje de políticas sostenibles y prioriza el crecimiento económico sobre la redistribución del ingreso. Todas las lecturas realizadas en la última década indican retrocesos considerables y el incremento de las vulnerabilidades a pesar de millonarias sumas ejecutadas desde el Estado con el apoyo económico de la cooperación.

Jurídicamente el Estado guatemalteco reconoce el DAA y en consecuencia, la soberanía alimentaria, por medio de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN. Este hecho se constituye en el principal reto para que las acciones estatales armonicen su diseño con sus objetivos. En este sentido, el fortalecimiento del sistema alimentario nacional es una decisión política que ya cuenta con herramientas políticas e institucionales para su desarrollo. Desde 2005 se funda el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, que establece un formato de coordinación interinstitucional entre mecanismos institucionales y financieros para desarrollar una política coherente y bien estructurada. Para su buen funcionamiento es fundamental la participación de la sociedad en diversos niveles, con la capacidad de aportar ideas para el perfeccionamiento del sistema.

El DAA no excluye las intervenciones de asistencia y de carácter urgente. Por ejemplo el establecimiento de redes de protección social, pero enfatiza en que estas sean parte de

estrategias integrales, coherentes a las dimensiones de las problemáticas. Promueve la consolidación de procesos sostenibles con transparencia y participación social.

La soberanía alimentaria como principio político posibilita el cumplimiento del DAA por medio de la consolidación de canales estratégicos para su alcance. Estos se basan en el empoderamiento político de la sociedad hacia principios agroecológicos y por medio de un enfoque holístico que le da sostenibilidad a los sistemas alimentarios. La soberanía alimentaria implica la participación social en los debates e incidencia en la orientación de las políticas que afectan el sistema alimentario.

La sociedad civil guatemalteca ha desarrollado iniciativas que han logrado concretar propuestas alternativas que podrían significar una reorientación de las políticas públicas para una mayor efectividad y sostenibilidad de las mismas, así como el fortalecimiento del sistema alimentario nacional. Se destaca la misma Ley del SINASAN y la iniciativa de ley 4084, que promueve el establecimiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, iniciativa que no ha logrado aprobarse después de más de una década de acciones de incidencia social debido a la resistencia y bloqueo del sector hegemónico dominante. Hecho que se constituye en la mayor evidencia de su poder político para el impulso de una agenda de desarrollo incluyente y democrática.

La presente investigación aborda el estado de la soberanía alimentaria en Guatemala, por medio del análisis de tres ejes temáticos. El primer eje analiza el camino recorrido para la consolidación de las políticas públicas vinculadas a lo alimentario. El segundo analiza el estado de la situación del hambre y desnutrición, especialmente lo relativo a la implementación de estas políticas. En el tercer tema desarrollado se analiza el nivel de efectividad que ha desarrollado la sociedad civil guatemalteca para incidir en los dos primeros ejes temáticos, es decir, el planteamiento de las políticas y la implementación de las mismas.

CAPÍTULO 1: Metodología de la investigación

1.1 Justificación

En el marco jurídico guatemalteco se establece el reconocimiento de la soberanía alimentaria como un principio que rige la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN. Principio que implica la autodeterminación para la toma de decisiones estratégicas por parte del Estado, y por lo tanto de la ciudadanía. El DAA promueve la posibilidad de acceder a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, SAN, por medio del ejercicio de la soberanía alimentaria. Es decir, la soberanía alimentaria es la *conditio sine qua non* para alcanzar la superación del hambre y la desnutrición. En este sentido, es factible construir una estrategia política legítima para el ejercicio pleno del DAA.

La población guatemalteca, por medio de los principios de la soberanía alimentaria, puede promover acciones que lleven al ejercicio del DAA mediante los canales establecidos para la participación social en el SINASAN. La incidencia política es necesaria para que las políticas vinculadas a lo alimentario sean coherentes con una estrategia para el fortalecimiento del sistema alimentario nacional. El marco jurídico e institucional vinculado a la SAN, incluye la posibilidad que la sociedad civil sea parte en la determinación de las políticas; tanto en sus metodologías, como en los procesos de intervención de las mismas. Abre la posibilidad de realizar monitoreos y auditoría social, para verificar los avances en los desempeños como la efectividad de las acciones.

El Organismo Ejecutivo tiene la obligación de implementar acciones de consulta a la sociedad civil para validar las estrategias de abordaje del hambre y la desnutrición. En este sentido, la participación social puede ejercer su soberanía alimentaria para que las políticas no solamente sean lo más ajustadas a las necesidades posibles, sino que además se legitimen las iniciativas para una mayor efectividad. La legitimidad de las políticas las fortalece, en tanto que la ciudadanía hace suyas las propuestas, las respalda y defiende, ante posibles cambios que podrían afectarlas.

La sociedad guatemalteca ha participado activamente en la generación de propuestas alternativas ante la problemática alimentaria. Se reconoce el papel activo para la

construcción del SINASAN y el importante esfuerzo para la consolidación de una propuesta para implementar un Sistema de Desarrollo Rural Integral. Ambas iniciativas son complementarias en tanto que posibilitan no solamente el abordaje de acciones de respecto de la seguridad alimentaria. Además porque posibilitan la consolidación del sistema alimentario nacional, que en el mediano plazo garantizaría la sostenibilidad de la seguridad alimentaria.

A pesar que los sectores conservadores han bloqueado durante más de una década la construcción del Sistema de Desarrollo Rural Integral, esta iniciativa ha logrado importantes avances para su aprobación. Otro ejemplo de participación ciudadana que se consolida alrededor de la soberanía alimentaria, es la incidencia desarrollada para resistir ante procesos que afectan el sistema alimentario. En 2014 se dio un ejemplo de la resistencia social ante la imposición de una ley para abrir la entrada a la utilización de transgénicos, la denominada Ley Monsanto. Esta iniciativa de ley fue aprobada por el Organismo Legislativo, pero posteriormente tuvo que ser retirada ante la presión social.

El ejercicio del poder social alrededor de la temática alimentaria es un área de las ciencias sociales que hasta el momento ha sido poco estudiada, pero que tiene amplias posibilidades de desarrollo. La presente investigación aborda las amplias posibilidades para el ejercicio de la ciudadanía, mediante la vinculación entre temáticas cuyos enfoques tienen mayor recorrido. Tal es el caso de temáticas como la pobreza, la desigualdad social, la participación y auditoría social, las políticas públicas, el desarrollo rural, la nutrición, así como la agricultura y la problemática agraria. Además sobre la construcción del poder social en la democracia y los derechos humanos.

La investigación pretende aportar a la construcción de la soberanía alimentaria en Guatemala, mediante el análisis de las estrategias políticas sociales que trabajan para la efectiva realización del DAA.

1.2 Estado del arte

En Guatemala los estudios realizados para analizar la problemática alimentaria desde las ciencias sociales se consideran novedosos, a pesar que la temática nutricional lleva más de medio siglo de ser un tema recurrente en la vida nacional. Esto es debido a que los estudios se han realizado de forma aislada, ya sea desde las disciplinas médico-nutricionales y/o agrícolas. El conjunto de estudios realizados especialmente desde el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, INCAP, en materia nutricional, o por medio del apoyo de la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO en materia agrícola, datan desde hace más de 50 años y han logrado desarrollar un importante conocimiento sobre los rasgos nutricionales y agrícolas de la población, que ha logrado abrir ciertos abordajes relevantes.

El INCAP se funda en 1949 desde los ministerios de salud de ocho países centroamericanos como un órgano regional. Ha generado una abundante literatura sobre el estado nutricional de algunos sectores poblacionales centroamericanos, especialmente niñez indígena y rural; además ha generado la información sobre las Canastas Básicas Alimentarias. Actualmente se enfoca en brindar asistencia técnica sobre estos temas a los gobiernos centroamericanos.

La Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, FAO, se instala en Guatemala desde 1964 y cumple con la misión de brindar apoyo técnico al gobierno de Guatemala para alcanzar la seguridad alimentaria en los ámbitos agrícolas, pero más recientemente impulsando un abordaje integral, que incluye la promoción del DAA y sus componentes. La Organización de Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF, también ha generado un conjunto de investigaciones temáticas, enfocadas en la población infantil indígena, especialmente en el ámbito de la SAN.

Por otra parte los estudios dedicados al mundo rural guatemalteco se consideran de los más avanzados en Latinoamérica, especialmente a raíz de las demandas sociales en el marco del Conflicto Armado Interno. Estudios sobre los derechos de los pueblos indígenas, la pobreza rural, la proletarización del agro y los movimientos sociales campesinos y sus demandas por una Reforma Agraria y justicia social en el campo, lograron alimentar los posteriores desarrollos intelectuales. Es a partir de los estudios sobre los impactos de la apertura

comercial y la agenda neoliberal en el incremento de la pobreza en los años 90, que se logran empalmar todos estos temas con una visión de Derechos Humanos. El proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana, DR-CAFTA, generó reacciones adversas en diversos sectores académicos sobre los efectos sociales del mismo, generando literatura que además buscó llegar a la gente de forma masiva.

En las organizaciones campesinas, indígenas, de mujeres, así como de consumidores, se han impulsado acciones de promoción de la soberanía alimentaria como una línea de trabajo que aporta en cuanto a las prácticas agrícolas, el consumo adecuado y en coyunturas de incremento de los precios. Además, para la consolidación de mecanismos alternativos para rescatar las prácticas culturales y la defensa de territorios ante las amenazas del sector privado.

El conjunto de encuentros del movimiento social para la construcción de una agenda política de Desarrollo Rural Integral, generó discusiones y acciones de incidencia que si bien no lograron cumplir su objetivo inicial (una ley específica sobre el mismo), facilitó los análisis que posteriormente han fundamentado las demandas sectoriales e integrales y generó la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Esta se asume como orientadora de la temática relativa, aunque sin una ley específica no logra ser asumida en todas sus dimensiones. Diversos sectores sociales participaron en la conformación de la Alianza por el Desarrollo Rural Integral, que mantiene su trabajo de incidencia en esta dirección.

Los primeros pasos para ubicar una visión integral sobre la problemática alimentaria guatemalteca parten de los esfuerzos de los movimientos sociales en su lucha por impulsar una política de seguridad alimentaria en 2005. Desde entidades de investigación se han realizado estudios que se orientan a analizar la legitimidad de las políticas públicas, mediante el análisis del Sistema Nacional de Desarrollo Urbano y Rural y los canales de participación social establecidos.

Se destaca el trabajo realizado por la Red Nacional en Defensa de la Soberanía Alimentaria en Guatemala, REDSAG, que en conjunto con otras organizaciones conformaron la Mesa Nacional Alimentaria, espacio por medio del cual se logró incidir en el diseño de la ley del

SINASAN en 2005. Posteriormente se creó en 2007 el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, entidad compuesta por investigadores de derechos humano y organizaciones que promueven acciones de incidencia a favor del DAA y que por medio del monitoreo del SINASAN han desarrollado un informe alternativo que se presenta en los espacios internacionales de derechos humanos y que han logrado respaldar las misiones de trabajo en Guatemala de los relatores internacionales sobre el derecho a la alimentación.

A pesar de lo desarrollado de estas propuestas, el enfoque de derechos no ha logrado trascender dentro de un Estado que se ha venido configurando para responder a la lógica neoliberal. Se mantiene la tendencia de adelgazamiento del Estado para dar lugar a la participación privada en temáticas sociales; y la promoción de los procesos de apertura comercial para dar entrada a los monopolios globales. Además la institucionalización de privilegios fiscales para una oligarquía agrocomercial que basa su competitividad en la explotación laboral de la población campesina, determinan la imposibilidad de generar procesos para la construcción de una agenda política agroalimentaria sostenible. A esto se suma el efecto negativo de los procesos de clientelismo político que se aprovechan de la causa del hambre en momentos electorales.

Es así como el abordaje de la problemática alimentaria desde los movimientos sociales encuentra sus primeros insumos de análisis en las diversas temáticas que plantean los Derechos Humanos y la teoría del desarrollo. Esto como un resultado de que el país se destaque por ser el de mayor desnutrición crónica infantil en el continente americano, a pesar de ser considerado un país de “renta media”. A los estudios sobre pobreza y desigualdad posteriormente se fueron sumando análisis temáticos desde sociedad civil, para apoyar a las poblaciones más afectadas por el hambre en coyunturas que se ha puesto en riesgo la sostenibilidad del sistema alimentario nacional.

De parte del Estado se desataca el trabajo que realizado la Procuraduría de los Derechos Humanos, que ha presentado informes anuales de la situación SAN desde 2005, como parte de su mandato derivado de la Ley del SINASAN, que ha derivado en recomendaciones al Estado de Guatemala en la materia. Por otra parte, la Procuraduría de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, OACNUDH, recientemente presentaron la Nota conclusiva del trabajo conjunto de

monitoreo de las políticas públicas para la realización del DAA en Guatemala. (PDH & OACNUDH, 2015).

Las redes europeas de derechos humanos a partir de 2009 han implementado tres misiones de verificación del estado del DAA y la situación de los defensores de derechos humanos. Mediante el estudio de casos emblemáticos han identificado la vinculación entre DAA y conflictividad social. Por medio de este esfuerzo se hacen recomendaciones al Estado de Guatemala, la comunidad internacional y la sociedad civil guatemalteca. (ACT, CIDSE, CIFCA, FIAN, Vía Campesina y REL-UITA, 2015).

1.3 Planteamiento del problema

En la historia de Guatemala las manifestaciones de hambre han sido constantes, reflejo de las profundas desigualdades sociales que mantienen en la pobreza y marginadas del desarrollo a las poblaciones campesinas e indígenas. Se registran hambrunas en ciertas zonas del país, que han llevado a la fijación de padecimientos derivados de la misma en algunas regiones y que se reflejan especialmente en la baja estatura y alta mortalidad infantil. Ante esta situación las comunidades afectadas han desarrollado sus propias respuestas de sobrevivencia y adaptación, que van desde la creación de dietas económicas, hasta el perfeccionamiento de estrategias agrícolas individuales y comunitarias para la sostenibilidad de los frágiles sistemas alimentarios regionales. Esto ha llevado a que actualmente Guatemala sea el país con mayor prevalencia en desnutrición crónica en el continente americano, lo que constituye la mitad de su población infantil. (FAO/FIDA/PMA, 2015: 17). Situación que afecta especialmente a la población rural e indígena, con niveles de rezago cuyos indicadores incluso duplican la profundidad de la problemática de la población urbana y no indígena.

Debido a la histórica concentración de la riqueza y los recursos productivos, las comunidades campesinas desarrollaron una vinculación muy directa con la tierra, generando capacidades para sobrevivir en condiciones totalmente desventajosas. Los sistemas alimentarios regionales, si bien eran muy básicos, lograron apoyarse en la riqueza

de la biodiversidad y las favorables condiciones climáticas para alcanzar un nivel de sostenibilidad suficiente para alcanzar la reproducción de la vida de poblaciones con pobreza generalizada. Más específicamente, los pueblos indígenas mantienen una vinculación cultural y espiritual con la tierra y el manejo de los recursos naturales, lo que les ha llevado a construir un conocimiento ancestral agrícola y alimentario, basado en la sostenibilidad y el respeto del medio ambiente.

Estudios oficiales realizados en las últimas dos décadas evidencian que la situación de pobreza general es incluso el doble para la población indígena que para lo no indígena. En cuanto a pobreza extrema la situación es mucho más grave, es mayor a tres veces que el nivel de la población no indígena, tendencia que se profundiza en la lectura más reciente de la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida de 2014.

En la historia reciente la vulnerabilidad alimentaria se profundizó aceleradamente en Guatemala. A las causas estructurales se incorporan nuevos elementos vinculados al deterioro de los medios de vida y la creciente concentración de recursos naturales, tierra y agua. El nivel de población en situación de hambre se amplió durante las recientes dos décadas, duplicándose la cantidad de personas y abarcando a sectores de la población que hace una década se consideraban ajenas a la misma, lo que coincide con el periodo histórico post-conflicto. Si bien la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 abre un marco político favorable para la exigencia y movilización en favor de los derechos humanos, también coincide con la inscripción de Guatemala a los procesos neoliberales. Esto implicó el adelgazamiento del Estado y la inscripción al proceso de apertura comercial, que generó nuevas dependencias en el marco de la globalización económica.

Para la implementación de políticas sociales adecuadas, se partía de un Estado debilitado para atender las múltiples obligaciones constitucionales con su población. Se generó una fuerte dependencia financiera de la cooperación internacional; mientras desarrollaba una supuesta estrategia para el incremento de la carga tributaria, que hasta el momento no se concreta. Para acceder a estos financiamientos fue asumiendo prácticamente todos los compromisos que la agenda internacional de derechos humanos fue implementando.

El marco político nacional favorece el abordaje del enfoque de derechos. El contenido de la Constitución Política de la República de Guatemala se basa en los principios de los Derechos Humanos. El Título II aduce a los Derechos Humanos (artículos 3 al 139): Capítulo I (derechos individuales); Capítulo II (derechos sociales); Capítulo III (derechos cívicos y políticos). (Gobierno de Guatemala, 1985). Además, el Estado de Guatemala es signataria de 171 instrumentos internacionales de derechos humanos del sistema universal e interamericano, mientras que solamente no ha firmado 35 instrumentos. (ONU, 2012).

A pesar de los avances en materia de jurídica, el proceso de apertura comercial determinó la vulnerabilidad alimentaria que se generó con la eliminación de aranceles para las importaciones alimentarias. Esto afectó la producción nacional de alimentos, con el argumento de que los productores medianos y grandes accederían a mercados competitivos e implicaría el retorno de divisas, lo que en realidad no sucedió.

Los gobiernos que se han sucedido desde la instalación del SINASAN en 2005 han planteado avances en materia jurídica e institucional; pero en términos operativos observamos retrocesos sensibles especialmente vinculados a los procesos de apertura comercial, que generan dependencias externas. En las lecturas evaluativas oficiales ha prevalecido la tendencia a enfocarse en la disponibilidad y utilización biológica de los alimentos y mucho menos en temas de consumo y en acceso. Dicho posicionamiento lleva a evadir las causas estructurales del hambre y la desnutrición. Mientras que desde las organizaciones sociales vinculadas al tema se ha profundizado en los aspectos que rodean y determinan la misma seguridad alimentaria. Los procesos comerciales, laborales y salariales, así como económicos y productivos, entre otros, sí se incluyen en el enfoque de derechos y que se han logrado desarrollar mediante el DAA.

Los movimientos sociales globales incorporaron el enfoque holístico de la soberanía alimentaria, que aborda aspectos del DAA, incluyendo la seguridad alimentaria y nutricional, definiéndola como la posibilidad de que sea la misma población la que ejerza su derecho mediante la acción social. La soberanía alimentaria implica el reconocimiento de que las poblaciones y los estados desarrollen y ejerzan poder para acceder a una alimentación adecuada y acorde a sus necesidades y cultura.

Las posibilidades prácticas del ejercicio de la soberanía alimentaria se canalizan en diversos formatos. Evidentemente la burocratización de la participación social no substituye las manifestaciones sociales reivindicativas, pero es un elemento que puede canalizar demandas y apoyar procesos. Por medio de la Instancia de Consulta y Participación Social, INCOPAS, se han desarrollado seguimientos a planes y estrategias para abordar problemáticas alimentarias, y la fiscalización social de las políticas en marcha. Sin embargo este espacio para canalizar la participación social se observan debilitados y no se ha atendido a la mayoría de las demandas planteadas

Por medio de las movilizaciones sociales se han realizado demandas por fortalecer el sistema alimentario y a favor del Desarrollo Rural Integral; reivindicaciones de los derechos económicos, ya sean laborales o por el control de los precios de los alimentos; o por medio de la defensa de políticas promovidas para el control de las semillas nativas, el germoplasma nacional o la introducción de semillas transgénicas. Sin embargo la desconexión entre ambos procesos se ve debilitada y se constituye en un reto para una mayor fortaleza y coherencia, que puede generar procesos más sostenibles. Es muy significativo el proceso de resistencia social, tanto urbana como rural, que logró frenar la denominada Ley Monsanto, que promovía una legislación a favor de la utilización de semillas transgénicas.

La administración de Otto Pérez Molina (2012-2015) aplicó un giro de enfoque en el desempeño de los programas vinculados, basado en la focalización de acciones asistencialistas en los municipios al borde del desastre alimentario. Sin embargo a raíz que no se asumió un enfoque integral que incluyera los componentes básicos del DAA, no se lograron cambios sostenibles. El Pacto de Hambre Cero fue promocionado a nivel mundial como un paso insólito en la lucha contra el hambre en Guatemala; sin embargo los indicadores de vulnerabilidad alimentaria no mejoraron mientras estuvo vigente.

1.4 Delimitación del tema

Unidad de análisis

El nivel de efectividad que logra la sociedad guatemalteca mediante los canales de participación social en el desempeño de las políticas públicas vinculadas a la sostenibilidad del sistema alimentario nacional. Esto incluye las políticas agrarias, comerciales, laborales, agrícolas y alimentarias que han sido diseñadas para apoyar el acceso de la población nacional a una vida digna y una alimentación adecuada.

Periodo histórico

El estudio se enfoca en el período histórico 2010-2015, como un seguimiento y evaluación de los desempeños de las políticas y estrategias definidas en la transición de los gobiernos de Álvaro Colom y Otto Pérez Molina. Se realizó un análisis histórico previo a la instalación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN en 2005; y posterior al mismo hasta el periodo actual.

Ámbito geográfico

El estudio se realiza tanto a nivel nacional y como local, partiendo del análisis de las políticas que tienen un efecto en el sistema alimentario nacional. A nivel local se desarrolla un trabajo de campo en dos comunidades ubicadas en municipios seleccionados de dos regiones que han sido consideradas prioritarias en las acciones específicas: en la región noroccidente de Guatemala y en el oriente del país en el denominado Corredor Seco.

- **Región noroccidente:** Municipio de Santa María Chiquimula, departamento de Totonicapán, el que se implementan varios proyectos gubernamentales y no gubernamentales de apoyo a la Seguridad Alimentaria, en tanto que es uno de los municipios considerados prioritarios en los planes de seguridad alimentaria.
- **Región Oriente:** Municipio de Camotán, departamento de Chiquimula, que se encuentra en la región que actualmente sufre de una sequía; razón por la cual evidencia uno de los estados más profundos de vulnerabilidad alimentaria y ha sido priorizada en cuanto a las acciones de emergencia alimentaria.

1.5 Marco teórico

La problemática del hambre se encamina como tema de estudio en las ciencias sociales en la última década, como un paso lógico del desarrollo de otros debates teóricos centrados en los modelos de desarrollo. Durante el siglo XX, a raíz de la divulgación mediática que se evidenció sobre las hambrunas en el Tercer Mundo, se desarrolló un profuso debate sobre las causas del hambre en una vinculación directa con la pobreza, y sobre las secuelas de su padecimiento en estos países, lo que implicaba fuertes costos sociales con un elevado impacto global.

El desarrollo teórico alrededor de la problemática alimentaria tuvo varios caminos que actualmente determinan los abordajes más consolidados. Por una parte el abordaje “nutricionista” que desde un enfoque médico ha tenido mucho desarrollo y que ha generado toda una corriente que ha encontrado en el asistencialismo y la filantropía su base principal. El “enfoque asistencialista” no plantea una solución integral a la problemática alimentaria, básicamente se centra en brindar respuestas inmediatas a problemas desbordados que requieren intervenciones urgentes. En este sentido no estudia ni cuestiona los orígenes del hambre.

Por otra parte, el enfoque basado en derechos que logró desarrollarse a partir de los movimientos sociales de los países empobrecidos en su lucha por los Derechos Humanos. El “enfoque de derechos” ha logrado influenciar el marco jurídico internacional, promoviendo que la mayor parte de los Estados del mundo vincule formalmente sus intervenciones a nivel nacional en formatos de sostenibilidad e integralidad.

El mundo capitalista ha argumentado un basamento en los principios de la Democracia y los Derechos Humanos, lo que contrasta con las configuraciones del hambre actual. En esta nueva etapa en todas las naciones del mundo se generan contradicciones de agudización de las desigualdades. El “sector privado” aparece en formatos de poder mucho más evidentes, evadiendo leyes y marcos jurídicos nacionales, haciendo valer su poder económico frente a Estados debilitados que no logran trascender las retóricas. Esto debilita las posibilidades para que la población que cree en derechos logre cumplir sus anhelos de justicia social y democracia.

La teoría de los derechos humanos evidenció la responsabilidad del desarrollo capitalista sobre la determinación del hambre, mediante la fuerte concentración de poder económico y político. Se reafirmó la tesis acerca de que las razones para padecer hambre son deliberadas y motivadas por las presiones políticas que ejercen las grandes empresas productoras de alimentos, en tanto que ejercen control sobre los precios de los alimentos. Mientras tanto las grandes cadenas comerciales ejercen una doble presión para incrementar sus ganancias, por un lado provocando presiones para comprar a los precios más baratos posible a los pequeños productores y por el otro lado incrementando los precios a los consumidores.

Por medio del enfoque de los derechos humanos se logró desarrollar una teoría integral que permite desarrollar otros componentes basado en el desarrollo de las personas en relación con sus medios de vida. La teoría de los Derechos Humanos abre la posibilidad para identificar componentes que integran lo político, como una posibilidad de ejercicio real de la ciudadanía activa ante la cual el Estado debe responder. El DAA se constituye en uno de los Derechos Humanos que ha tenido más desarrollo en su construcción teórica. (ONU, 1999).

La definición conceptual del DAA se construyó por medio de extensos debates que han logrado definirlo en sus amplias dimensiones, especialmente a partir de la preocupación manifiesta en las últimas décadas sobre las dificultades que han significado las diversas acciones desarrolladas para erradicar el hambre, su manifestación más visible. La lógica de privilegiar las consecuencias sobre las causas determinó que sus abordajes se ubicaran en este sentido. Esto se ha constituido en la principal fuente de debates entre sociedad civil, gobiernos y organismos multilaterales, en tanto que se cuestiona los impactos de las políticas implementadas y la posibilidad de generar procesos sostenibles.

Las acciones realizadas por los estados del mundo para garantizar la alimentación de sus poblaciones, han tenido que recorrer innumerables experiencias que en la mayoría de los casos no han tenido éxito y que por el contrario, han significado efectos opuestos al buscado, específicamente la consolidación de la situación de hambre. La mayor dificultad lo constituye precisamente la no identificación del DAA como un Derecho Humano, en el sentido de la prevalencia de visiones que no identifican la responsabilidad estatal para el

cumplimiento del mismo, sino que por el contrario, lo perciben como una responsabilidad individual que no supone una obligación de parte del Estado para su cumplimiento.

En Guatemala actualmente se desarrolla un debate entre sectores que se enfocan a priorizar intervenciones en poblaciones en situación de inseguridad alimentaria, mediante la atención sanitaria, y sectores sociales que promueven un abordaje integral: los movimientos sociales, especialmente los campesinos e indígenas. Después de más de una década de discusiones multisectoriales, la sociedad civil logró incorporar en sus demandas los componentes del enfoque de derechos, mediante la consolidación de una propuesta de política pública denominada Sistema de Desarrollo Rural Integral.

En sentido amplio el concepto político-jurídico de Soberanía se utiliza para indicar el poder de mando, en última instancia, del poder político. Pretende ser la racionalización jurídica del poder, en el sentido de transformar la fuerza del poder político, el poder de hecho en poder de derecho. Hobbes se centra en el poder coactivo del momento ejecutivo, que impone ciertos comportamientos para hacerse obedecer. En este sentido el “soberano” tiene el monopolio del derecho a través del poder legislativo. El concepto transita desde el momento feudal en el cual el poder era absoluto, concentrado en una persona, por medios coercitivos de fuerza, hasta la modernidad, en la cual los contratos sociales por medio de las constituciones se han generalizado en todo el mundo. (Bobbio, Mattucci & Pasquino, 1994: 1483-1484)

La fuerza militar y el poder económico persisten como principales condicionantes del poder político, pero regularmente respaldadas por procesos que les legitiman para su vigencia. De esta forma la justicia, la democracia y el bien común se presentaron como principales argumentos para ejecutar hechos de violencia que posteriormente delimitan el orden mundial. Carlos Marx ya identificó hace un siglo y medio a la clase dominante como poder real; mientras que Gaetano Mosca lo define como clase política y Charles Wright Mills como élite del poder. En este sentido se definió la fórmula en la cual el control del Estado debía transitar por el control de las fuerzas disonantes en todo nivel social. (Bobbio et al, 1994: 1487)

Para la reproducción del sistema político es necesaria la renovación constante de la legitimidad del Estado moderno, en tanto la evidencia de sus contradicciones genera un desgaste que podría desencadenar su destrucción. La imagen del Estado soberano requiere de una constante renovación, no es estática, y se reproduce de sus propias dinámicas. En este sentido, el desarrollo de las comunicaciones, la masificación de la información, así como la aparición de múltiples actores políticos, generan procesos de formalización y abstracción orientadas a despersonalizar el poder.

La estabilidad del sistema político implica un equilibrio entre factores externos e internos. Con la progresiva juridización del Estado se plantea que la Soberanía es un “poder constituyente”, es decir creador de ordenamiento. Formalmente el poder constituyente del pueblo desarrolla procedimientos capaces de garantizar que el nuevo orden corresponda a la voluntad popular. De esta forma la legitimidad se constituye en un paso necesario para garantizar la soberanía.

En la época moderna, ante los procesos que desencadena la globalización se advierte de una crisis de los “estados soberanos”. Existe una pluralidad de grupos, fuerzas e intereses que compiten entre sí, tanto a lo interno de un país como a lo externo para condicionar el poder político. Desaparece la autoridad única y las decisiones políticas son el resultado de ese conjunto de mediaciones. En este sentido, la poliarquía no permite un único soberano, una sola fuerza o voluntad, sino el resultado de estos movimientos. Nos encontramos en un momento histórico en el cual se hace necesario reflexionar para renovar el concepto de soberanía hacia el principal de sus componentes, la voluntad democrática.

El concepto de “soberanía alimentaria” va más allá de la participación social en la toma de decisiones; aborda un conjunto de principios desarrollados a raíz de un análisis muy profundo de la alimentación adecuada, en especial el cuidado del entorno adecuado para que sea incluyente, sostenible y culturalmente aceptable. Plantea líneas de acción hacia un sistema alimentario sostenible en lo agrícola, lo productivo y lo comercial, adecuado a los criterios de la salud humana y la justicia social. En tanto que parte de apoyar comunidades humanas que han sufrido de violaciones a su DAA por parte de los Estados, se propone la recuperación de los sistemas alimentarios de las comunidades más vulnerables. Para el efecto realiza un análisis crítico de otras políticas que afectan los sistemas alimentarios, en

especial las políticas globales que se impulsan con intereses comerciales y para el control político de las personas por medio de sus necesidades alimentarias.

La soberanía alimentaria parte de los principios de la agroecología y lo vincula con el DAA, el cual plantea el derecho humano a acceder a la seguridad alimentaria y nutricional, pero ubicándose como un derecho que toda población puede reclamar al Estado al cual pertenece. Esto implica que para la definición de las políticas alimentarias de una nación, no se debe partir de abordajes improvisados o impuestos por agendas comerciales o por situaciones de emergencia. Implica asumir la construcción de un camino que vincule alimentación adecuada y sostenible, con el control de las amenazas a los sistemas alimentarios y por medio de la participación social, la cual se basa en la movilización y organización social.

1.6 Objetivos de la Investigación

Objetivo General

Identificar la progresividad del ejercicio de la soberanía alimentaria en Guatemala, mediante la ampliación de la participación social en el ejercicio de las políticas públicas alimentarias.

Objetivos específicos

- a) Conocer los principales cambios de la situación alimentaria de Guatemala, a raíz de la implementación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN.
- b) Identificar los principales aportes de la sociedad civil guatemalteca para el fortalecimiento del sistema alimentario, así como sus estrategias y retos.
- c) Explorar las principales estrategias definidas en el marco del enfoque de derechos humanos y la soberanía alimentaria para cumplir con el DAA y sus posibilidades de implementación en Guatemala.
- d) Identificar las posibilidades y alternativas políticas para determinar una estrategia sostenible de realización del DAA y la soberanía alimentaria.

1.7 Aspectos metodológicos

A. Método:

Se plantea un abordaje metodológico hipotético deductivo que vaya de lo general a lo particular, para avanzar desde los diversos componentes que incluye el DAA, desde las políticas públicas vinculadas y los enfoques de la sociedad civil involucrada en su seguimiento. Con esto se realizará una síntesis general de carácter integral. La investigación propuesta es básicamente cualitativa, aunque se apoya en información estadística ya elaborada por los sistemas informativos nacionales. (ANEXO 1)

B. Técnicas:

- **Investigación documental:** Investigación bibliográfica, hemerográfica y documental acerca de los desempeños de las políticas públicas relativas al DAA en Guatemala.
- **Investigación de campo:** La cual se aplicará a nivel de nacional y local, a personas de tres grupos de involucrados en la implementación de la política alimentaria en Guatemala.

C. Instrumentos:

- **Entrevistas a informantes clave:** Dirigidas a personalidades de la sociedad civil que se han involucrado en la realización del DAA.
- **Entrevistas a funcionarios:** Dirigidas a personas involucradas en el desempeño de las entidades vinculadas al DAA en Guatemala.
- **Entrevistas a beneficiarios de programas:** Dirigidas a personas que por su situación social y económica constituyen la población objetivo de programas vinculados al DAA.
- **Grupo focal con beneficiarios de programas:** A realizarse en dos comunidades beneficiarias de programas relacionados al DAA, por parte del Estado.

CAPÍTULO 2: De las políticas públicas sociales a las políticas alimentarias

2.1 El desarrollo de las políticas públicas

El diseño e implementación de las políticas públicas ha dado lugar a algunos análisis valiosos de importantes teóricos sociales. Para Durkheim el “sistema político” es el mecanismo por medio del cual la democracia funciona como enlace entre gobernantes y ciudadanos, para lo cual se hace necesaria la participación de “intermediarios” que de forma descentralizada resta peso a las relaciones directas individuales. Es de esta forma como de alguna forma se legitima la burocracia. Weber desarrolla el concepto del “político profesional” como aquel que con la legitimidad del respaldo ciudadano puede participar directamente en la toma de decisiones. En este sentido se espera que los partidos políticos trabajen y afinen las ideas y anhelos ciudadanos, partiendo de problemas que trascienden en soluciones. (González Madrid, 2014: 28)

Entre los teóricos contemporáneos destaca Niklas Luhmann, para quien el sistema político tiene dos sentidos, primero y en sentido amplio, como “transmisor de decisiones vinculantes”, dentro del cual se incluye a los partidos políticos y por medio de la democracia participativa. En sentido más restringido está dominado por los partidos políticos. Desde este enfoque, la efectividad de las políticas públicas descansa en el nivel de desarrollo que tengan los canales de comunicación. (González Madrid, 2014: 31)

En el marco de las políticas públicas en los países capitalistas, las políticas sociales se desarrollaron especialmente bajo la lógica bipolar Estado-Sociedad, en la cual se concibe como una relación contradictoria entre gobernantes y gobernados; como el abordaje de problemas a los cuales se plantean soluciones. Bajo esta lógica se ha consolidado la intervención de estudios científicos sociales, que “traducen” las problemáticas hacia planteamientos, para lo cual se identifican “anomias sociales”, que posteriormente son abordadas también bajo lógicas definidas nuevamente por científicos. De la rigurosidad científica depende en gran medida la eficacia de esta modalidad, sin embargo no se logra superar el riesgo de no incluir todas las dimensiones de la realidad que abordan.

...tratamos de prevenir sobre la trampa de considerar a los expertos de políticas (académicos y asesores) como los únicos intermediarios que pueden traducir los intereses de los diversos sectores sociales o prevenir acerca de la idea que los expertos de políticas, apoyados en la técnica y la ciencia de manera preponderante o casi exclusiva, pueden eliminar los abrojos consustanciales al conflicto social y guiar con escasas dificultades a la política desde arriba, con la consecuyente y equívoca noción de que la política pública es producida por una eficaz combinación del trabajo de los decisores y los asesores de políticas. (González Madrid, 2014: 15)

Las iniciativas surgidas desde la ciudadanía generalmente encuentran obstáculos y deben superar múltiples escenarios, propios de los intereses que subyacen las dinámicas políticas. El carácter de las políticas que finalmente se implementan, corre el riesgo de desviarse de las necesidades que motivaron su surgimiento. El desvanecimiento de los objetivos de las políticas públicas se constituye en otro reto que hasta el momento aún no se plantean soluciones, pero que debe implicar planteamientos basados en las expectativas sociales.

...como *acción pública* la política pública tiene un carácter vinculante, pero éste opera *si* las *condiciones interactivas macro* que se interponen entre el gobierno y la sociedad están más o menos desarrolladas y si, además, el dominio de la ciencia y la técnica no remplazan a la acción social real e histórica o la hacen aparecer como un producto suyo... proponemos que el “sistema político”, la “esfera pública” y la “participación democrática” forman parte del grupo de esas condiciones. (González Madrid, 2014: 16)

En este sentido, la legitimidad de la política pública debe ser permanente, no se puede aislar a momentos o coyunturas de movilización social, o a situaciones críticas que constituyen retos a superar. Debe garantizar la continuidad de la participación social para no diluirse de los objetivos que le dieron vida. Plantea el reto de mantener el dinamismo permanente entre actores tanto estatales como sociales, hacia objetivos perfectamente delimitados en tiempo y espacio.

...así como acciones visibles y no visibles, decisiones y no decisiones, mediante un proceso que admite la posibilidad de la continuación, la interrupción, la terminación o el reciclamiento de tareas específicas concernientes a una singular ecuación: **Problema + Política = Resultado + Impacto**. (González Madrid, 2014: 17)

2.2 Lo social como objeto de las políticas

El desarrollo de las políticas públicas ha tenido un recorrido determinado por múltiples variables geopolíticas. Es fundamental revisar el impacto que tiene en “lo social” los factores económicos que desde muchas visiones se constituye en lo esencial del desempeño estatal. Lo económico solamente no fue prioridad durante los años de la Guerra Fría (1945-1991), en la cual el bloque socialista se constituyó en una seria amenaza al sistema capitalista y lo llevó a incluir en su estrategia un conjunto de políticas más equilibradas, que permitió y toleró hasta cierto nivel el desarrollo de una ciudadanía política más crítica que en el bloque socialista.

Durante el siglo XX los países del bloque capitalista desarrollaron e implementaron un conjunto de políticas como una alternativa para evitar el avance de los movimientos revolucionarios con orientación comunista. Especialmente desde los Estados Unidos de América, como principal potencia capitalista, se definieron tres tipos de políticas orientadas hacia los países periféricos: *políticas de seguridad* que trataron de reprimir estas expresiones de rechazo al capitalismo; *políticas económicas y financieras*, que mantenían la vinculación y dependencia entre países del centro y países periféricos; y *políticas sociales* que trataban de aliviar las manifestaciones de la pobreza en estos países. El historiador Roberto López Sánchez se refiere a esta etapa:

Uno de los aspectos más destacados fue el modelo económico keynesiano, de intervención del Estado en la economía, utilizado para salir de la mayor crisis económica vivida por el capitalismo, la de 1929, y el florecimiento del Estado Benefactor (Welfare State). Para detener el avance del comunismo en Europa y Asia, el capitalismo se vio obligado a mostrar un rostro de apariencia humana, reconociendo que las desigualdades sociales que él generaba debían ser reconocidas y corregidas por la acción del estado. (López Sánchez, 2008. Recuperado de: www.aporrea.org)

El keynesianismo planteaba que para el sostenimiento del capitalismo era fundamental el control estatal de la economía. Se ubica como mecanismo para evitar las situaciones de crisis que generaban los especuladores individuales con capacidad para distorsionar la economía mediante el control de los mercados, la elevación de las tasas de interés en los bancos, y generando inflación. De esta forma aparece como una tabla de salvación para los

países capitalistas, que además se ven obligados al reconocimiento de los derechos civiles y políticos, y lo que permitió la expansión del capitalismo global. Las políticas económicas basadas en la otorgación de préstamos hacia el denominado Tercer Mundo, mantuvieron vigente el carácter dependiente de los países periféricos, por medio de la ampliación de la deuda externa que no permitía su crecimiento económico.

La constitución del denominado estado benefactor apoyó la sostenibilidad del sistema capitalista en los niveles mínimos y garantizó el control de las crisis nacionales en niveles tolerables para disminuir las amenazas al mismo. Si bien tuvo que superar una oleada de críticas conservadoras y liberales que incluso lo equiparaban con el comunismo, el modelo del estado de bienestar se logró imponer por sus mismos resultados de mantener el equilibrio del sistema capitalista. Se basaba en la constitución de estados fuertes y capaces de regular múltiples ámbitos de las naciones. Entre los principales efectos del estado de bienestar se pueden mencionar el incremento de la esperanza de vida, el incremento de población de clase media, así como avances en el incremento del acceso a la salud y la educación para los estratos más bajos.

En la medida que el bloque socialista se derrumba, el modelo económico basado en el keynesianismo dejó de ser necesario. Ante las primeras fracturas del mundo socialista los gobiernos de Margaret Thatcher en el Reino Unido y de Ronald Reagan en Estados Unidos inician en los años 80 un proceso de desmantelamiento del estado de bienestar, que posteriormente sería denominado modelo neoliberal, que si bien hacía referencia a algunos postulados del liberalismo clásico, se basa en la oposición explícita de los preceptos del estado benefactor. Se basa en la privatización de los servicios sociales brindados por el Estado, la promoción del libre comercio y la apertura comercial en un mundo unipolar por medio del control del mercado mundial.

Entre los efectos globales derivados de la oleada neoliberal se pueden mencionar el incremento de la pobreza y el hambre en todos los países del mundo, frente a la concentración de la riqueza en un cada vez más reducido grupo de familias. La degradación ambiental producto de la sobreexplotación de los recursos naturales para atender las fuertes demandas de materia prima de la industria global. El incremento de los conflictos sociales y la ampliación de la migración hacia países centrales, ante la multiplicación de los estados

fallidos. Finalmente en el ámbito político es necesario mencionar la pérdida del poder de los estados frente al poder corporativo y sus intereses económicos.

Lo que posteriormente se reconocerá como las políticas de austeridad generó un fuerte retroceso en los principales indicadores sociales de todos los países, incluyendo los países industrializados. (Stuckler & Basu, 2013: 11)

En el marco de esta situación que vislumbra un caos global se perciben algunas señales de resistencia, especialmente en la región latinoamericana que, a inicios del siglo XXI eligió por medios electorarios a múltiples gobiernos progresistas, en lo que posteriormente se denominó el socialismo del siglo XXI. El mismo, más allá de promover un nuevo modelo político no planteaban otra cosa más que fortalecer las funciones estatales, frente a sus obligaciones con la ciudadanía y frente al poder de las corporaciones internacionales. En este marco político, que se ha extendido ya por dos décadas y que logró incluir a la mayoría de los países latinoamericanos, se logró hacer un balance importante en la geopolítica global que se vislumbraba unipolar. Además implicó el rescate de las políticas sociales que logró importantes avances en materia social, en especial el mejoramiento de las condiciones de vida de millones de personas, (salud, educación, laboral, etc.), en especial de pueblos indígenas, en el caso particular de Bolivia, que históricamente habían sufrido de la marginación de modelos de desarrollo basados en el crecimiento económico.

El proceso de recuperación de la temática social en el ámbito de las políticas públicas en América Latina fue el producto de múltiples esfuerzos previos, entre los que es necesario mencionar los aportes de la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, al desarrollo económico y social de la región latinoamericana. La CEPAL surge en los años 50 a raíz de la decisión de las Naciones Unidas de desarrollar una entidad regional que apoyara los esfuerzos nacionales por mejorar la calidad de vida de sus habitantes. En sus inicios, la CEPAL se apoya en las tesis de Raúl Prebisch que se enfocaban en las asimetrías del comercio internacional, las cuales reforzaban la condición periférica de los países que basaban su economía en la exportación de productos primarios a los países centrales. En este sentido se desarrolla el “estructuralismo latinoamericano” que plantea para América Latina la promoción de políticas anticíclicas, basadas en la promoción de la industrialización por substitución de importaciones las que trataban de superar la tendencia

dominante de la exportación de productos primarios, lo que implicó un reto por superar la condición de países periféricos. (Prebisch, 1949: 7)

La CEPAL logró influir en las políticas públicas de la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de la complejidad política que implicó el amplio periodo de dictaduras militares, los conflictos armados internos, así como la instalación de las clases políticas vinculadas a la corrupción y finalmente la misma crisis de la deuda externa de los años 80. Sin embargo la institucionalidad que se logra desarrollar en los algunos países logró desarrollarse e impactar en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes. Si bien se reconoce que los avances no fueron homogéneos y especialmente los pueblos indígenas quedaron rezagados de estas políticas.

Con la instalación de la democracia en la región latinoamericana se han promovido otros procesos que pretenden ser más incluyentes, especialmente de los pueblos indígenas. Se impulsó la propuesta de la transformación productiva con equidad, que se han vinculado con iniciativas que buscan mantener las tendencias de crecimiento económico con justicia social. Más recientemente la CEPAL ha incluido en su abordaje los procesos de inclusión de los pueblos indígenas, y la superación de las brechas de género y etarias. Entre las principales corrientes que se respaldan se encuentra la Cohesión Social, que supone superar una visión economicista y plantea la promoción de nuevos contratos sociales que lleven al “crecimiento con equidad”. (CEPAL, 2007: 6)

El enfoque parte de reconocer el carácter heterogéneo estructural de la región, producto de contradicciones históricas y que se manifiesta en el incremento del desempleo, la ampliación de la brecha salarial, la expansión de la informalidad laboral, y otras formas de precarización derivadas del retroceso institucional. Enfatiza en el profundo racismo que mantiene marginados a los pueblos indígenas, a pesar del fuerte peso poblacional en algunos países; así como en la discriminación de género que mantiene marginada a la población femenina. Ambos aspectos han implicado la imposibilidad de completar una ciudadanía completa.

Estos fenómenos colocan la tensión entre multiculturalismo y ciudadanía, y entre género y ciudadanía, en el centro de la historia de la inclusión y la exclusión. Además de que los

grupos discriminados tienen acceso más precario a la educación, el empleo y los recursos monetarios, también se ven excluidos por la falta de reconocimiento político y cultural de sus valores, aspiraciones y modos de vida. (CEPAL, 2007: 7)

Estas consideraciones demuestran que los problemas de cohesión social son multifacéticos y exigen la aplicación de un enfoque sistémico que apunte, entre otras cosas, a la inclusión socioeconómica, el reconocimiento de la diversidad, el perfeccionamiento de las instituciones de sanción y fiscalización, y el refuerzo de la cultura cívica y de la solidaridad. (CEPAL, 2007: 9)

En síntesis la Cohesión Social plantea el fortalecimiento del sentido de pertenencia a la sociedad, por medio del cumplimiento de parte de los estados de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, DESC. Los ámbitos priorizados se basan en tres componentes.

Cuadro 1
Sistema de indicadores de cohesión social: componentes y factores

Distancia	Instituciones	Pertenencia
Desigualdad de ingresos	Funcionamiento de la democracia	Multiculturalismo
Pobreza e indigencia	Instituciones del Estado	Confianza
Empleo	Instituciones del mercado	Participación
Educación	Familia	Expectativas de movilidad
Salud		Solidaridad social
Vivienda		
Pensiones		
Brecha digital		

Fuente: CEPAL, 2007: 21

Si bien algunos países lograron avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida en términos globales, las contracciones económicas más recientes generaron un virtual “estancamiento” que llevó a las poblaciones marginales a profundizar su problemática.

Ese escaso dinamismo ha dificultado la reducción de la pobreza absoluta en la región, en la cual recién en 2005 pudo revertirse el retroceso de los años ochenta en materia de pobreza, a pesar de la disminución lograda por algunos países desde comienzos de los noventa; de hecho, contando con un ingreso por habitante un 12% superior al de 1980, la región registró en 2005 el mismo nivel de pobreza de 25 años antes, de alrededor del 40%, y se proyecta

que en 2006 haya bajado a 38,5%. En el mismo lapso, el número de pobres aumentó de aproximadamente 136 a 205 millones de personas. Por lo tanto, se calcula que en los últimos 16 años la pobreza se redujo en América Latina poco menos de 10 puntos porcentuales, aunque la población afectada registró un aumento de 5 millones. (CEPAL, 2007: 28)

2.3 El Derecho a la Alimentación Adecuada en las políticas públicas

La historia de los Derechos Humanos encuentra múltiples orígenes en la historia de la humanidad. Parte de la lucha de los pueblos de todo el mundo por liberarse de las condiciones de violencia, esclavitud, opresión y explotación. Es básicamente la búsqueda por la justicia y convivencia armónica entre las personas, que posteriormente fue tomando forma por parte de filósofos y pensadores de todo el mundo, incluso por corrientes religiosas y filosóficas. Ciertos principios filosóficos inspiraron movimientos de liberación y consolidaron nuevas expresiones de ordenamiento social.

Uno de los eventos políticos fundamentales para la institucionalización de los Derechos Humanos fue el discurso de Franklin D. Roosevelt ante el Congreso de los Estados Unidos en 1941, en el cual proclama las cuatro libertades de la humanidad: libertad de expresión; libertad de credo; libertad de vivir sin miseria; y la libertad a vivir sin temor.

Tras el abordaje de las consecuencias de la II Guerra Mundial, la Asamblea de las Naciones Unidas acoge estos principios para la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que fue adoptada el 10 de diciembre de 1948. La aprobación de la “Declaración” es un hito en la historia de la humanidad, especialmente porque se reconoce políticamente que todas las personas en todos los lugares del mundo, son sujetas de derechos y libertades. La Declaración desarrolla el concepto de vida digna en su párrafo 25.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. (ONU, 2016: 10)

Las amplias diferencias entre los países para hacer realidad estas aspiraciones, llevan a que posteriormente se desarrollan de forma más específica el sentido de las mismas, así como los medios para su aplicación. Un primer paso en este sentido lo constituye la creación de los Pactos Internacionales y Convenios, como tratados vinculantes que desarrollan los mecanismos y temáticas que orientan los marcos políticos nacionales para su implementación.

En 1966 se adoptan los dos pactos más relevantes para su cumplimiento: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC. Entre las razones para que existieran dos pactos en lugar de uno solo obedece a cuestiones pragmáticas derivadas del ambiente político de la Guerra Fría, en la cual los dos bloques promulgaban posiciones antagónicas basadas en priorizar libertades y derechos diferentes. Además se consideraba que los DCP eran de aplicación más práctica, ya que se basaban en “permitir” ciertas libertades, mientras que los DESC implicaban obligaciones más complejas para los Estados.

El PIDESC ha sido ratificado por 153 Estados y se constituye en la guía que marca la agenda política internacional en materia social, especialmente después de la conclusión de la Guerra Fría, que implicó la ampliación de la pobreza, el hambre y la degradación del medio ambiente.

La aparición del “enfoque de derechos” logró consolidar las tendencias previas, derivando en el DAA como uno de los derechos básicos en el marco general de los Derechos Humanos, lo que lleva a que el concepto del DAA se incluye en el PIDESC. En el párrafo 1 del artículo 11 del PIDESC se indica que las personas tienen derecho a un nivel de vida adecuado, donde entre otros temas incluye la Alimentación Adecuada; mientras que en el mismo artículo, pero en su párrafo 2, especifica en la realización de acciones urgentes para proteger a las personas contra el hambre. (OACNUDH, 2008:1).

El estudio de la problemática del hambre logró abrirse espacio en el análisis social durante los años 1950, como un eje integrador que evidenciaba las violaciones al conjunto de los derechos humanos, especialmente los DESC del mundo empobrecido. Se reconoce como su principal impulsor al médico, nutricionista y sociólogo brasileño Josué de Castro, quien a

raíz de sus estudios Geografía del Hambre (1946) y Geopolítica del Hambre (1951), logró abrir un nuevo enfoque de análisis a las problemáticas del subdesarrollo. Castro identificó el subdesarrollo como un producto natural de la existencia de los sistemas neocoloniales y expoliadores de las riquezas del mundo pobre, para sostener a un mundo autodenominado “desarrollado”. (Castro, 1970:12).

Los procesos históricos que demarcaron la consolidación de numerosos regímenes autoritarios en el mundo capitalista dependiente, generó la utilización de enfoques nutricionistas y sanitarios como una forma de contener los numerosos movimientos sociales que se desarrollaban en la pobreza. En el ámbito de la nutrición como una rama de la medicina, se encaminan acciones basadas en los avances tecnológicos de química y la acción estatal se reorienta para promover el uso generalizado de “vitaminas” y alimentos a bajo costo. En la rama de la agricultura, la Revolución Verde generó abundantes experiencias para el desarrollo de semillas, herbicidas, fertilizantes, etc., que posibilitó el incremento de los volúmenes alimentarios en función de las demandas comerciales.

Dentro de las acciones estatales fue prevaleciendo el enfoque de necesidades, que promovía la atención a las consecuencias del hambre y no las causas. Aunque en algunos países se logra reducir la mortalidad provocada por la Desnutrición Aguda, no se logra avanzar consistentemente en cuanto a los niveles de pobreza y exclusión económica. Mientras tanto los frecuentes eventos de hambrunas en el mundo empobrecido, así como la persistencia del hambre incluso en los países industrializados, generaron abordajes analíticos más integrales y profundos durante la segunda mitad del siglo XX. Esto llevó a la consolidación de diversos enfoques que asumieron la problemática alimentaria desde sus orígenes y desarrollaron enfoques holísticos que promovían la superación de la desigualdad social y la mejor distribución de los recursos naturales como base para superar el hambre.

En el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996 se hace un llamado para que la definición del concepto “Derecho a la Alimentación” fuera profundizada, y en 1999 se presenta la Observación General 12 que en su párrafo 6 define el mismo:

El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la

alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2 del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole. (ONU, 1999: 3)

Este concepto abre la posibilidad de abordar variadas temáticas y enfoques, pero como se observa, se enfatiza en las capacidades de las personas para obtener sus alimentos por sus propios medios.

En el marco de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación de 1996, la sociedad civil y movimientos sociales del mundo desarrollaron paralelamente el Foro Mundial por la Seguridad Alimentaria, en el cual la Vía Campesina lanza el concepto de “Soberanía Alimentaria”. El mismo buscaba ir más allá de lo declarativo y logra trascender como una postura política de amplios alcances, que influye en los posteriores procesos de resistencia a la imposición del enfoque de necesidades que se generan en todo el mundo.

Por la diversidad de componentes que conlleva la problemática del hambre, la misma ha desarrollado tres cuerpos de análisis contruidos desde diversas disciplinas. Los mismos pueden ser complementarios aunque existe la tendencia errónea a contraponerlos. Sin embargo, es importante poner atención a las implicaciones de cada uno, especialmente cuando se trata de definir políticas públicas.

En el cuadro 2 se presentan las tres principales cuerpos teóricos desarrollados para abordar la problemática alimentaria, explicando su origen, su conceptualización y comentarios sobre sus implicaciones.

Cuadro 2
Conceptos relativos a la Alimentación Adecuada

<i>Seguridad Alimentaria y Nutricional</i>	<i>Derecho a una Alimentación Adecuada</i>	<i>Soberanía Alimentaria</i>
<p>Desarrollado en los años 1970 por la Organización Naciones Unidas para la Alimentación y Nutrición, y aprobado en la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996.</p>	<p>Observación General 12 del Consejo Económico y Social de la ONU. Desarrollado en 1999 como una ampliación del artículo 11 del PIDESC relativo a la alimentación adecuada.</p>	<p>Desarrollado por el movimiento global Vía Campesina en el marco de la Cumbre Mundial de la Alimentación de 1996.</p>
<p><i>“La Seguridad Alimentaria existe cuando todas las personas, todo el tiempo, tienen acceso físico, social y económico a una alimentación segura y saludable, que satisface sus necesidades y preferencias alimenticias para una vida activa y saludable”.</i></p>	<p><i>“El DAA adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El DAA adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”.</i></p>	<p><i>“Es un derecho de los individuos, comunidades, pueblos y países a definir sus propias políticas relativas a la agricultura, el trabajo, la pesca, la alimentación y la tierra, apropiadas a las circunstancias ecológicas, sociales, económicas y culturales; implica el DAA y de producción de alimentos, que significa que cada persona y cada pueblo tienen derecho a una alimentación adecuada y a los recursos necesarios para acceder a ella”.</i></p>
<p>Este concepto se utiliza desde hace varias décadas en el ámbito nutricional y de salud, para referirse a aspectos generales que componen una alimentación adecuada: producción, disponibilidad, acceso y su pertinencia nutricional.</p> <p>Como concepto no pretende abarcar los aspectos generales para acceder a una alimentación adecuada. El mismo fue elaborado en los el cual es un organismo de (ONU) especializado en el tema. Se enfoca en gran medida en la producción de alimentos para garantizar la satisfacción de las necesidades de una población en constante crecimiento. Por su naturaleza no implica obligaciones de los Estados para sus ciudadanos, solamente se limita a definir las condiciones básicas de una alimentación adecuada.</p>	<p>Fue elaborado a raíz de amplios debates basadas en las diversas experiencias de hambre y pobreza. Parte del reconocimiento de que el Estado es el primer responsable para que sus ciudadanos puedan acceder a una alimentación adecuada y que tiene la obligación de buscar los medios para ello (respetar, proteger y realizar). Especifica que toda persona, sin distinción, tiene el derecho humano a acceder a una alimentación adecuada en todo momento y bajo cualquier circunstancia.</p> <p>La alimentación debe ser de calidad, apropiada a los patrones culturales de la población, no ser dañina para la salud. Se enfatiza que en tanto que es un Derecho es factible la búsqueda de justicia a los Estados. Plantea los cuatro pilares:</p> <ol style="list-style-type: none"> Disponibilidad; Accesibilidad; Consumo y Aprovechamiento biológico 	<p>Un Estado, por lo mismo su población, tiene el derecho, según sus características sociales y culturales, a desarrollar los medios para acceder al sustento alimenticio adecuado. Debe desarrollar mecanismos para protegerse de los efectos del mercado globalizado, que afecta el sistema alimentario de las naciones por medio de prácticas comerciales desleales (monopolios, control de mercados, concentración de recursos, manipulación genética de semillas) que llevan a la dependencia alimentaria.</p> <p>Tiene implicaciones políticas y se basa en principios democráticos relativos a los aspectos de carácter económico, cultural y comercial que determinan las posibilidades para que un país acceda a una alimentación adecuada. Prioriza la promoción de las prácticas agroecológicas fundadas por los pueblos, en especial las semillas, la agricultura, pastoreo y pesca.</p>

Fuente: Elaboración propia en base a PESA (2011) Seguridad Alimentaria y Nutricional, Conceptos básicos; Consejo Económico y Social de la ONU (1999) Observación General 12 del Artículo 11 del PIDESC y www.viacampesina.org

2.3.1 El Plan de Hambre Cero de Brasil

El Plan Fome Zero de Brasil, PFZ, se constituye como un punto de referencia de la lucha contra el hambre en el mundo, a partir de las propuestas de política pública impulsadas en Brasil por el gobierno de Ignacio Lula Da Silva. Desde la década de los noventa la temática logra trascender globalmente, lo que genera el lanzamiento de un conjunto de políticas similares en todo el mundo, especialmente en América Latina. Estas se basaban en el fortalecimiento de los sistemas alimentarios por medio del empoderamiento de los sectores campesinos y de las familias situadas en la extrema pobreza, por medio de las Transferencias Monetarias Condicionadas.

El punto de partida de esta propuesta fue la incorporación de esta estrategia política, dentro de una más amplia que promovió el desarrollo con equidad y enfatizaba en la sostenibilidad del sistema alimentario. La historia del PFZ inicia en 2001, con la presentación que hace el entonces candidato presidencial Luiz Inácio Lula Da Silva, “Proyecto Hambre Cero: una propuesta de política de seguridad alimentaria para el Brasil” y que es lanzada en 2003 con la meta de atender a 44 millones de personas en situación de extrema pobreza. El entonces candidato Lula expone:

“...el eje central del Proyecto Hambre Cero es la conjugación adecuada entre las llamadas políticas estructurales —destinadas a la redistribución de la renta, crecimiento de la producción, generación de empleo y reforma agraria, entre otros aspectos— y las intervenciones de emergencia muchas veces llamadas políticas compensatorias. Limitarse a estas últimas, cuando las políticas estructurales siguen generando desempleo, concentrando la renta y ampliando la pobreza —como ocurre hoy en el Brasil— significa desperdiciar recursos, engañar a la sociedad y perpetuar el problema. Lo contrario tampoco es admisible. Subordinar la lucha contra el hambre a la conquista previa de cambios profundos en las políticas estructurales representaría la quiebra de la solidaridad (...) Las políticas estructurales requieren años y a veces décadas para generar frutos consistentes. El hambre sigue matando cada día, o produciendo desagregación social y familiar, enfermedades, desesperación y violencia creciente. (Da Silva, Del Grossi & Galvao, 2012: 14, el subrayado es propio.)

El PFZ parte de descomponer el ciclo del hambre en tres componentes: a) insuficiencia de la demanda, generada por la concentración de la renta y la pobreza en general; b) falta de acceso a los alimentos por el alto costo; c) exclusión del mercado de las personas más pobres. Bajo esta lógica se plantea que para romper este ciclo se promoverán cuatro acciones interdependientes: a) Abaratar los alimentos; c) Incrementar la renta; c) Aumentar la oferta de servicios agrícolas; d) Realizar acciones específicas contra la desnutrición materno infantil.

Cuadro 3
Esquema de las Propuestas del Proyecto Hambre Cero

<p>Políticas Estructurales</p> <p>Orientadas a generar efectos en la disminución de la vulnerabilidad alimentaria de las familias, por medio del aumento de la renta familiar, de la universalización de los derechos sociales, del acceso a alimentación de calidad y de la disminución de la desigualdad de la renta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de empleo y renta. • Previsión social universal. • Incentivo a la agricultura familiar. • Intensificación de la reforma agraria. • Programas Bolsa Escuela y Renta Mínima. 	
<p>Políticas Específicas</p> <p>Orientadas a promover la seguridad alimentaria y combatir directamente el hambre y la desnutrición de los grupos de población con más carencias.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Tarjeta Alimentación. • Donaciones de cestas básicas de emergencia. • Creación de stocks de seguridad. • Seguridad y calidad de los alimentos. • Ampliación del Programa de Alimentación del Trabajador. • Lucha contra la desnutrición infantil y materna. • Ampliación de la merienda escolar. • Educación para el consumo y educación alimentaria. 	
<p align="center">Políticas locales A ser implementadas por gobiernos locales en alianza con la sociedad civil para dar sostenibilidad al sistema.</p>		
<p>Áreas Rurales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo a la agricultura familiar • Apoyo a la producción para autoconsumo 	<p>Ciudades pequeñas y medianas</p> <ul style="list-style-type: none"> • Banco de alimentos • Asociación con vendedores minoristas • Modernización de los equipamientos de abastecimiento • Nueva relación con supermercados • Agricultura urbana 	<p>Metrópolis</p> <ul style="list-style-type: none"> • Restaurantes populares • Banco de alimentos • Asociación con vendedores minoristas • Modernización de los equipamientos de abastecimiento • Nueva relación con las redes de supermercados

Fuente: Elaboración propia en base a la Figura 1.3 en Da Silva et al, 2012: 22

Entre los resultados que se reconocen al PFZ, se encuentran la disminución del índice de Gini sobre la renta en un 8%, pasando de 0.600 en 1997 a 0.552 en 2007; reducción de la pobreza general en un 37% y de la pobreza extrema en un 53%; reducción de la desnutrición crónica en 46%. (Adriana Veiga en Da Silva et al, 2012: 109)

Uno de los programas más importantes, que fue replicado en la mayoría de las experiencias de la región latinoamericana fue el de Transferencias Monetarias Condicionadas, que parte de identificar la vinculación de tres factores fundamentales para el desarrollo de la población infantil: a) el acceso a una alimentación sana; b) la permanencia en las escuelas; y c) control sanitario y vigilancia a la salud. Bajo esta modalidad en 2010 se entregaba un monto mensual promedio de US\$30 per cápita, beneficiando a 42 millones de personas.

Otra política que se considera emblemática del PFZ es el Programa de Alimentación Escolar, que además de beneficiar a la población infantil brasileña, logró incorporar la producción alimentaria familiar campesina. La vinculación e interacción entre políticas diversas apoyó la sostenibilidad al sistema alimentario, generando ciclos que lograron fortalecer la independencia de programas aislados.

Uno de los aprendizajes que se reconoce del PFZ es que está en constante desarrollo y ha logrado cierta sostenibilidad a partir de que promueve la participación social, se adapta a las expectativas sociales y a las posibilidades de los sistemas alimentarios locales, y no responde a las decisiones jerárquicas de una entidad centralizada. Si bien en sus inicios se planteaba una lógica que aún se mantiene, para 2005 ya se habían desarrollado más de 30 programas complementarios, involucrando a múltiples actores políticos y sociales.

- **Programa bolsa familia:** orientado a la transferencia de renta, dirigido a las familias pobres y condicionadas a la asistencia de la niñez a la escuela y al control de la salud.
- **Programa nacional de alimentación escolar:** que busca garantizar la alimentación escolar a la niñez de guarderías y escuelas primarias públicas.
- **Programa nacional de fortalecimiento de la agricultura familiar:** orientado a promover el acceso a servicios agrícolas y crédito a pequeños agricultores.
- **Programa de adquisición de alimentos de la agricultura familiar:** que promueve el abastecimiento local de las instituciones de la red de protección social, mediante la compra de alimentos de pequeños agricultores.

- **Programa de construcción de cisternas:** orientado a promover la recolección y almacenaje de agua de lluvia para uso doméstico en la región semiárida del país. (Da Silva, 2012: 156)

Uno de los procesos que ha fortalecido en mayor medida la estrategia es la creación en 2003 del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, CONSEA, conformado por 59 consejeros, de los cuales dos tercios eran representantes de la sociedad civil, y un tercio por parte de ministros de Estado. Este se ha extendido a nivel de los estados y municipios, y cumple la función de asesorar al gobierno en la implementación de los programas. Si bien este cuerpo se integra como “asesor” del gobierno central, ha logrado aportar estabilidad y autonomía al sistema, blindándolo en alguna medida de las amenazas normales de las políticas públicas como lo son la corrupción y el clientelismo político.

La disponibilidad de recursos es fundamental para el desarrollo de estos programas. Si bien Brasil es un país rico en recursos y una regular carga tributaria, también ha tenido que hacer importantes esfuerzos por alcanzar ciertas metas fiscales. Para el año 2006 los dos principales ministerios que implementan el PFZ (MESA y MDS) habían logrado un presupuesto anual de US\$5,463 millones y el programa de créditos agrícolas alcanzaba los US\$4,500 millones. El costo del programa Bolsa Familia alcanzaba únicamente el 1% del presupuesto nacional anual, en lo que se estima en US\$0,25 diarios per cápita; mientras que el Programa de Merienda Escolar tenía un costo de solamente US\$0,10 diarios por niño.

En 2006 aproximadamente 45 millones de personas recibieron apoyo del Programa Bolsa Familia, alrededor de US\$30 mensuales, de los cuales el 94% se ubicaban en los dos quintiles más bajos de la población con menores ingresos. Alrededor de 2 millones de pequeños productores agrícolas tuvieron acceso al Programa de Crédito. Más de 150 mil familias lograron construir cisternas para almacenar agua de lluvia.

En el periodo 2003-2009 la población bajo la línea de pobreza de Brasil se redujo de 50 a 29.6 millones de personas, es decir más de 20 millones. La población que padecía hambre pasó del 28.1% al 15.4%, pasando de 44 a 29.6 millones de personas. Mientras que un total de 36.3 millones de escolares tuvieron acceso a una ración de alimentos diaria. (Da Silva, 2012: 325)

CAPITULO 3: La problemática alimentaria en Guatemala

3.1 Desigualdad social y pobreza

En la historia de Guatemala las manifestaciones de hambre han sido permanentes, fundamentalmente en las poblaciones más excluidas: la rural y la indígena. Incluso en la época reciente se registran hambrunas en ciertas zonas del país y la consolidación en ciertas poblaciones con enfermedades derivadas de la misma. Esto, a pesar que Guatemala es un país rico en recursos naturales, tiene un favorable crecimiento económico, y que la principal actividad económica de su población es la agrícola y pecuaria. Esta contradicción tiene raíces históricas profundas, y es el resultado de la imposición de un sistema excluyente que se ha consolidado a favor de una élite económica, por medio de la discriminación racial y social contra la mayoría de la población.

El poder de la oligarquía guatemalteca se ha impuesto mediante la obstaculización de cualquier intento de promover una agenda de desarrollo incluyente, para mantener un sistema de privilegios que garantice la reproducción de un modelo económico basado en el extractivismo, especialmente agrícola. Los escasos avances en materia de derechos humanos que se registran en las últimas dos décadas se han alcanzado por medio de presión social y no como consecuencia de un proceso democrático, legítimo y ordenado.

En materia de los DESC se ha logrado algún nivel de reconocimiento político, aunque escaso desarrollo institucional, a raíz de que el Estado de Guatemala ha asumido compromisos internacionales vinculados. Prácticamente todos los gobiernos de la etapa democrática, han tratado de mantener al país dentro de los estándares de estabilidad política y gobernabilidad. Sin embargo, no se evidencia una intención de promover una agenda de desarrollo democrática y basada en los principios de derechos humanos.

Se observa la contradicción de asumir compromisos políticos sin desarrollar las herramientas necesarias. Esto se expresa en los bajos niveles de apoyo político que reciben las instituciones fundamentales y que se manifiesta por medio de bajos presupuestos y regresividad en el desempeño institucional de las mismas. Se evidencia además por la estructura de privilegios creada para beneficiar a la élite económica y que se basa principalmente en la permisividad del abuso de los derechos de las personas, además del

mantenimiento de una baja carga tributaria, que no permite que el Estado crezca y se desarrolle para atender las necesidades de una población en crecimiento y con profundos rezagos sociales.

Una de las principales determinantes de la pobreza en Guatemala, es el bajo ingreso de la gran mayoría de la población, resultado de la situación de desigualdad social, una de la más grave a nivel latinoamericano. Situación que es reconocida por el Banco Mundial:

Guatemala, la economía más grande de Centroamérica, se ubica dentro de los países con mayores niveles de desigualdad en Latinoamérica, con altos índices de pobreza - particularmente en zonas rurales y entre poblaciones indígenas- y con algunas de las tasas de desnutrición crónica y de mortalidad materno-infantil más altas en la región. (...) la falta de recursos persiste en el país, mientras el gobierno recauda el menor porcentaje de ingresos públicos en el mundo en relación con el tamaño de su economía. (Banco Mundial, 2016. Recuperado de: www.bancomundial.org)

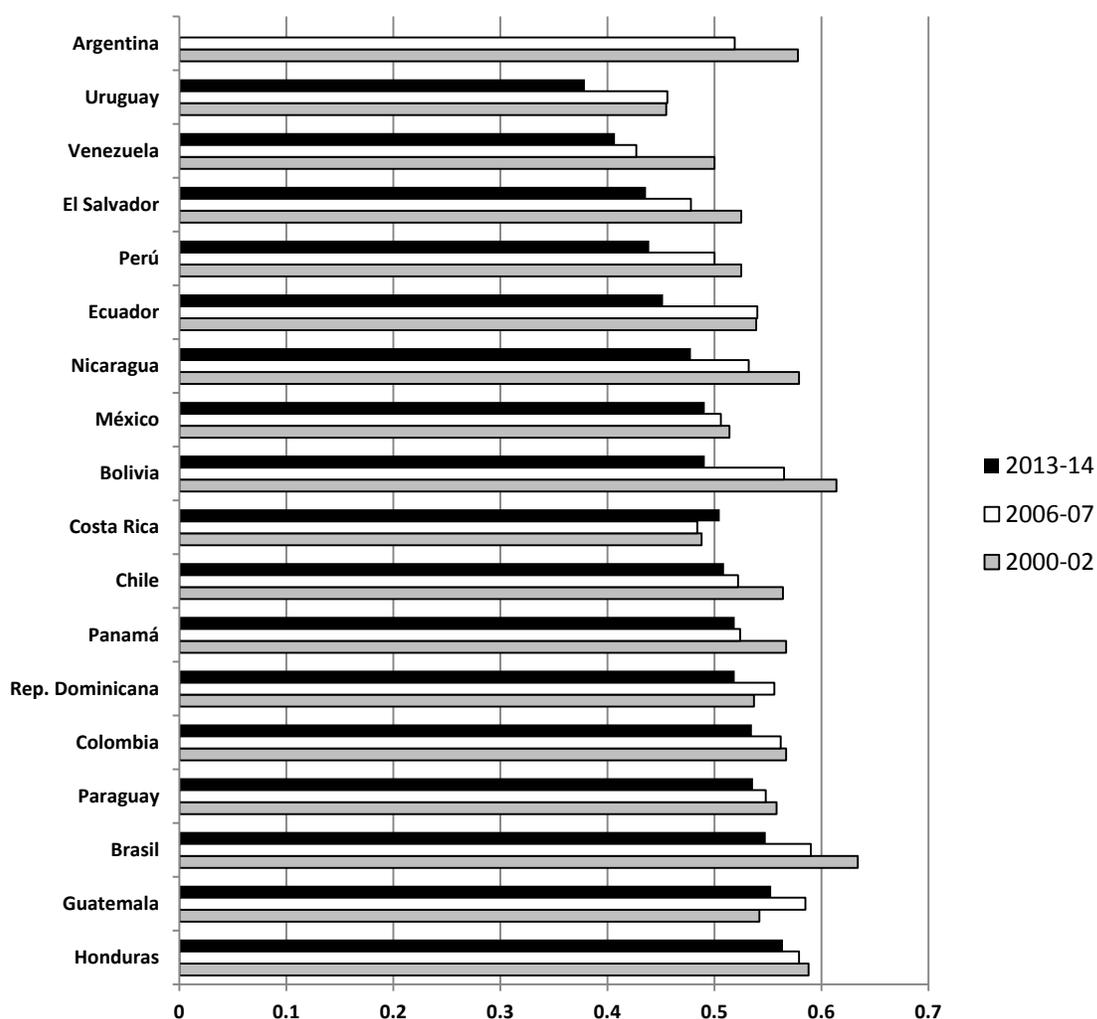
Según este análisis, los factores macroeconómicos podrían determinar un crecimiento económico aún más alto, pero se está dando a costa del debilitamiento estatal a favor de los intereses privados. Esta situación acarrea fuertes impactos sociales, en el cual la población pobre tiene cada vez menos oportunidades de superar su situación, con menos apoyo institucional y con una fuerte carga para sostener un sistema que no le beneficia.

Guatemala es también un país que ha logrado mantener la estabilidad macroeconómica, aunque con un nivel de ingresos fiscales y gasto público tan bajo que muchos observadores han puesto en tela de juicio la capacidad del país de hacer las inversiones de capital físico y humano necesarias para ayudar a sacar de la pobreza a tantas personas. (Banco Mundial, 2009: vii)

Si bien el Banco Mundial coloca a Guatemala en cuarto lugar de la región latinoamericana con mayor desigualdad de ingreso (www.datos.bancomundial.org), para la CEPAL es el segundo país más desigual de América Latina, superado únicamente por Honduras, aún sin tomar en cuenta los datos de la ENCOVI 2014. Por medio del índice de Gini se ha logrado determinar la desigualdad de ingreso.

Como puede observarse en la siguiente gráfica, el abordaje de la desigualdad ha implicado importantes cambios en la región latinoamericana. El caso de Guatemala se constituye en una de las excepciones más significativas, en tanto que no solamente evidencia que en el transcurso de una década no ha avanzado, sino que además si bien se ubica en el segundo peor lugar de la región.

Gráfica 1
América Latina: Índice de Gini
Histórico comparativo periodos 2002, 2006 y 2013
De menor a mayor según dato de 2013



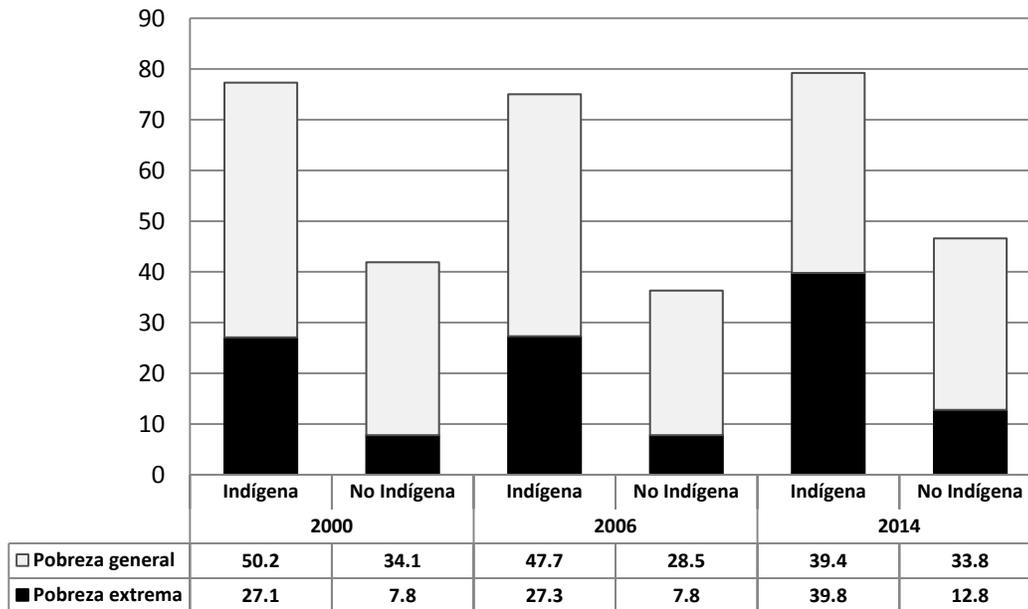
Fuente: Elaboración propia con información de CEPALSTAT. Base de datos, en: www.interwp.cepal.org Consultado el 13 de julio de 2016. El Índice de Gini se utiliza para medir cualquier forma de distribución desigual. Se mide de 0 a 1, en donde 0 corresponde a una distribución igualitaria y 1 a la mayor desigualdad en la distribución.

El retroceso de las políticas públicas para la erradicación de la pobreza queda reflejado en los datos más recientes de la Encuesta sobre Condiciones de Vida, ENCOVI 2014. La lectura de tres ENCOVI (2000, 2006 y 2014) evidencia que se mantiene la tendencia que la pobreza se concentre en la población indígena y campesina, y que la situación de pobreza general es incluso el doble para la población indígena que para lo no indígena. En cuanto a pobreza extrema la situación es mucho más grave, es mayor a tres veces mayor que el nivel de la población no indígena y mantiene una tendencia creciente.

Para el Instituto Nacional de Estadística la línea de pobreza extrema representa el costo de adquirir las 2,246 mínimas recomendadas para el área urbana, y 2,362 calorías mínimas recomendadas para el área rural. De esta forma la, ENCOVI 2014, define la pobreza extrema como el nivel en que se encuentran las personas que no alcanzan a cubrir el costo mínimo de alimentos, que para ese año se registró en Q5,750.00 *per cápita* anual (en 2011 fue de Q4,380). Mientras que la pobreza general se define como el nivel en que se encuentran las personas que a pesar de superar la línea de pobreza extrema, no logran cubrir otros servicios esenciales, que en este año se registró en Q10,218 *per cápita* anual (en 2011 fue de Q8,282.9). (INE, 2016: 49)

Bajo este criterio se anuncia que la población bajo la línea de pobreza pasa del 62.8% en 1989 a un 59.3% en 2014; mientras que la pobreza extrema pasar del 18.1% en 1989 al 23.4% en 2014. Sin embargo en cuanto se van desagregando los datos se evidencian más contradicciones: la población indígena bajo la línea de pobreza pasa del 75% en 2006 a 79.2% en 2014, mientras que para la población no indígena se pasa del 36.3% en 2006 al 46.6 en 2014. En cuanto a la pobreza extrema, mientras que la población indígena pasa de 27.3% a 39.8%, la población no indígena pasa del 7.8% al 12.8% en el periodo 2006-2014. (INE, 2016: 49-58)

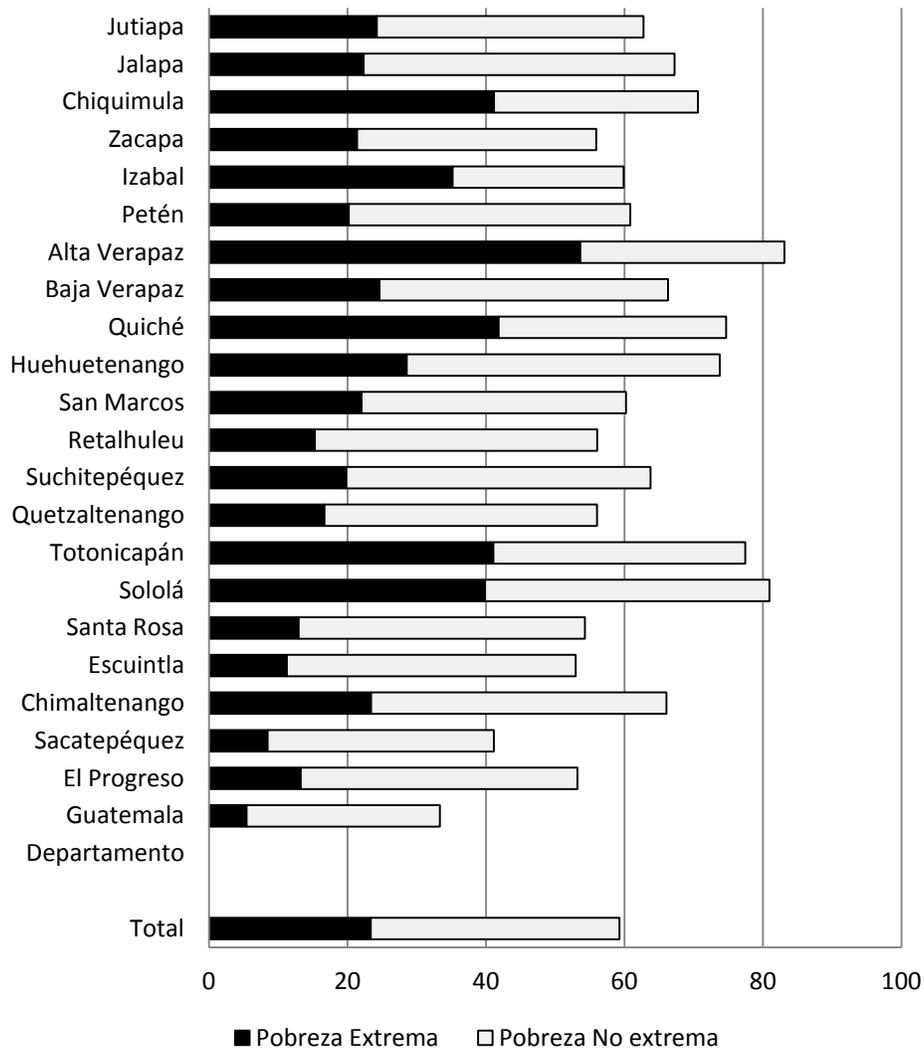
Gráfica 2
Guatemala
Evolución de la Pobreza General y Pobreza Extrema por grupo étnico
Comparativo ENCOVI's 2000, 2006 y 2014; en Porcentaje



Fuente: Elaboración propia con información del INE (2016) Encuesta sobre Condiciones de Vida, ENCOVI 2014.

Al hacer diferenciaciones regionales se evidencia que en cuanto a pobreza general el mayor retroceso se ubica en la región nororiente (superior al 50%) aunque sin alcanzar los niveles de las regiones norte y noroccidente (que se mantienen cercanos al 80%), y del suroriente y Petén (cercanos al 60%). En cuanto a pobreza extrema el mayor retroceso se da en la región nororiente (que prácticamente se duplica al pasar de un 9% al 20%) y Petén (que pasa de un 13% a un 15%). El mayor avance se observa en la región suroriente que pasa de 20% al 14% y noroccidente que pasa del 32% al 23%). Al observar el origen de la población se observa que la pobreza general se concentra en el área rural, la cual pasa de un 80% al 71%; mientras que en el área urbana pasa del 18% a 28%.

Gráfica 3
Guatemala 2014
Niveles de pobreza por departamento
(porcentual)



Fuente: Elaboración propia con información del INE (2016) Encuesta sobre Condiciones de Vida, ENCOVI 2014.

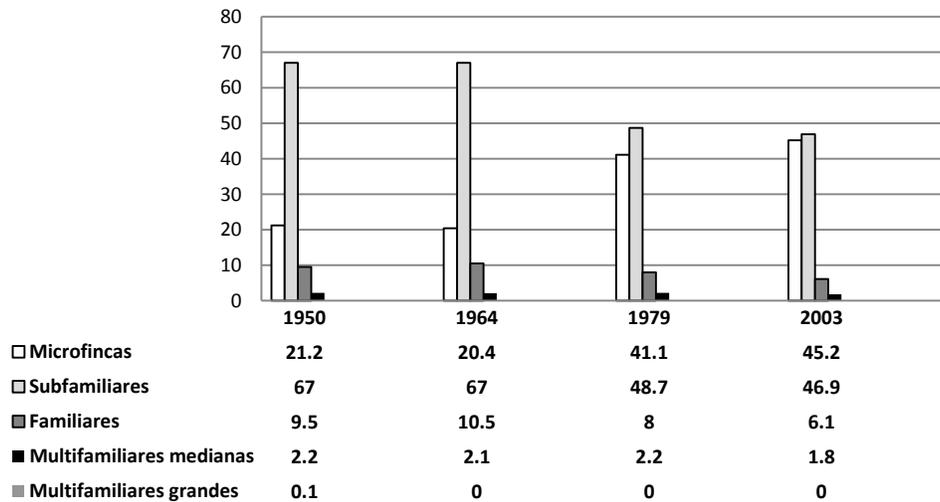
3.2 La problemática agraria

Se considera que la problemática agraria nacional es la principal determinante de las actuales problemáticas nacionales y que explica la situación de exclusión social guatemalteca. De esta forma era lógico que la lucha por la tierra se constituyera en la principal demanda social y del movimiento revolucionario durante el siglo XX. Además de ser uno de los temas centrales en las negociaciones de los Acuerdos de Paz de 1996 y que llevó a que se le abordara específicamente mediante el Acuerdo Socioeconómico y de Situación Agraria, ASESА. Este se considera uno de los acuerdos más importantes y que además generó una mayor cantidad de compromisos institucionales. Sin embargo, el hecho que no abordara la problemática de forma contundente y que además se orientó a promover el acceso a la tierra por medio del mercado, implicó que a 20 años de existencia del ASESА no haya logrado cambios significativos, y por el contrario la institucionalidad agraria se ha quedado en un nivel marginal.

Para identificar la relevancia de “lo agrario” en la configuración social guatemalteca se debe partir del hecho que actualmente la mitad de la población guatemalteca es campesina. El análisis de la estructura agraria permite vincular el estado de la pobreza de dos terceras partes de la población campesina que no tienen tierra y por lo tanto depende de las fincas latifundistas para vender su fuerza laboral campesina de bajo ingreso. Consecuentemente se encuentra en vulnerabilidad alimentaria. La concentración de la tierra en Guatemala se constituyó en una política deliberada que consolidó una burguesía agraria, que se transformó en la élite política y económica prevaleciente. La estructura agraria actual se consolida con la contrarrevolución de 1954, que parte de desmontar los avances de la Reforma Agraria que se había promovido por el Gobierno Revolucionario de Jacobo Arbenz, mediante el Decreto 900.

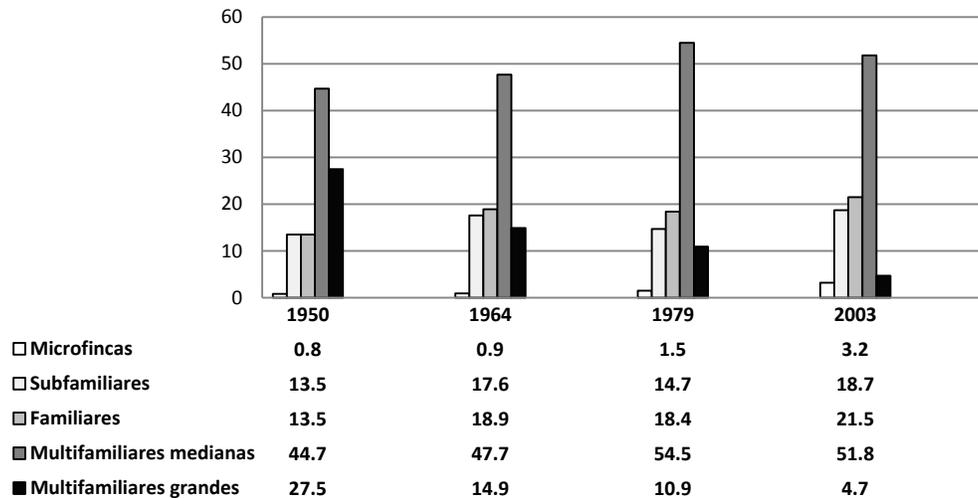
Como puede observarse en las dos siguientes gráficas, implicó el incremento del número de microfincas, basado en la reducción de las fincas subfamiliares. Sin embargo en cuanto al área cubierta de cada categoría se evidencian dos tendencias durante medio siglo: por una parte las fincas grandes se redujo y dio lugar a la ampliación de las fincas medianas; por otra parte si bien las microfincas, las familiares y las subfamiliares crecieron en extensión fue de forma muy lenta y mediante la ampliación de la frontera agrícola.

Gráfica 4
Número de fincas por categoría de extensión
Comparativo años 1950, 1964, 1979 y 2003
(Como porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia con información del IV Censo nacional agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. INE/MAGA. Guatemala, 2004.

Gráfica 5
Área de fincas por categoría de extensión
Comparativo años 1959, 1964, 1979 y 2003
(Como porcentaje del total)



Fuente: Elaboración propia con información del IV Censo nacional agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. INE/MAGA. Guatemala, 2004.

En la actualidad los latifundios han logrado sobrevivir a la presión social por su reducción, mediante los procesos de renta de su tierra inactiva. Los grandes propietarios han logrado capitalizar la necesidad de tierra campesina, mediante el alquiler de tierra al Estado o a las familias campesinas. Esta situación ha generado fuertes presiones a las comunidades campesinas, como es el desempleo rural y la baja remuneración del escaso empleo existente; la reducción de las posibilidades para acceder a tierra para trabajar por el encarecimiento de la tierra alquilada, y la consecuente disminución de los alimentos para el consumo. Además ha significado la ampliación de la pobreza rural a niveles no vistos en la historia moderna.

En cuanto al trabajo agropecuario se establecen dos formas primordiales. Los asalariados temporales que representan prácticamente la mitad del trabajo agropecuario, tomando en cuenta los trabajadores que no han tenido en el último año más de seis meses de trabajo estable. En segundo orden encontramos el trabajo familiar que representa el 44%; mientras que los asalariados permanentes apenas representan el 6% del trabajo agropecuario.

Cuadro 4
Composición de la fuerza de trabajo agropecuaria

	Trabajadores	
	Número	%
Trabajo familiar	1,405,633	44.5%
Trabajo permanente	193,302	6.1%
Trabajo temporal	1,557,861	49.4%
TOTAL	3,156,796	100%

Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario 2003.

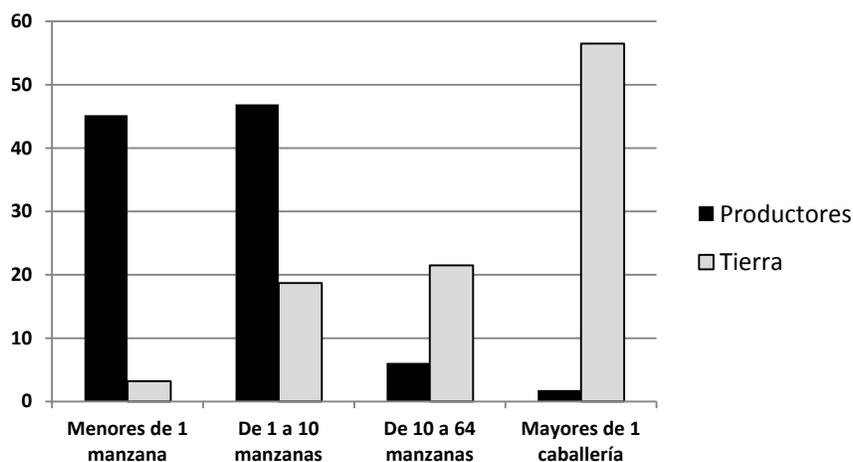
Colonato es un formato de relación laboral entre finqueros y campesinos, considerado arcaico por sus orígenes, además de ser poco funcional en el siglo XXI. Por medio de este sistema las familias campesinas trabajadoras viven en las fincas como forma de pago, pero sin ningún beneficio laboral. Este sistema garantiza la atención permanente a la finca y el trabajador logra un lugar de residencia y además puede trabajar una pequeña porción de tierra para su autoconsumo. Se impulsó para apoyar la sostenibilidad de las fincas cafetaleras durante la etapa liberal, pero con fuertes impactos en la población campesina. En 2008 se registraron 5 mil unidades productivas basadas en el colonato, el 75.5% en el departamento de Alta Verapaz.

La reducción del colonato provocó la disminución del trabajo permanente. En 1979 se registraban 260 mil trabajadores permanentes, pero su reducción implicó que en 2003 ya solamente se registraron 193 mil. Si bien la población rural había crecido un 67% en ese periodo, los trabajadores permanentes se habían reducido en 26%.

En cuanto a los pequeños agricultores con tierra, el desarrollo agroindustrial en el medio rural les orilló al minifundio. Los cultivos de caña de azúcar, la palma africana, el banano, así como la minería y la ganadería intensiva ha implicado la disputa de la tierra campesina y zonas boscosas. El tamaño promedio de las fincas evoluciona hacia su desaparición pasando de 15.2 manzanas en 1950, a 11.8 manzanas en 1964, a 11.1 manzanas en 1979 y finalmente en 6.4 manzanas en 2003. En 1979 los terrenos de hasta dos manzanas habían pasado del 54% de las fincas, al 68% en 2003. En el mismo periodo los terrenos menores de una manzana habían pasado del 31.4% al 45.2% del total.

La evolución del Índice de Gini sobre concentración de la tierra, ubica a Guatemala como el segundo nivel de concentración más grave en Latinoamérica, solamente superado por Paraguay, que presenta un Gini de 0.93 en 2008. En 1964 el mismo era de 0.824; en 1979 de 0.855 y para 2003 había alcanzado el 0.84.

Gráfica 6
Guatemala 2003
Distribución de la propiedad tierra
Por tipo de propietario



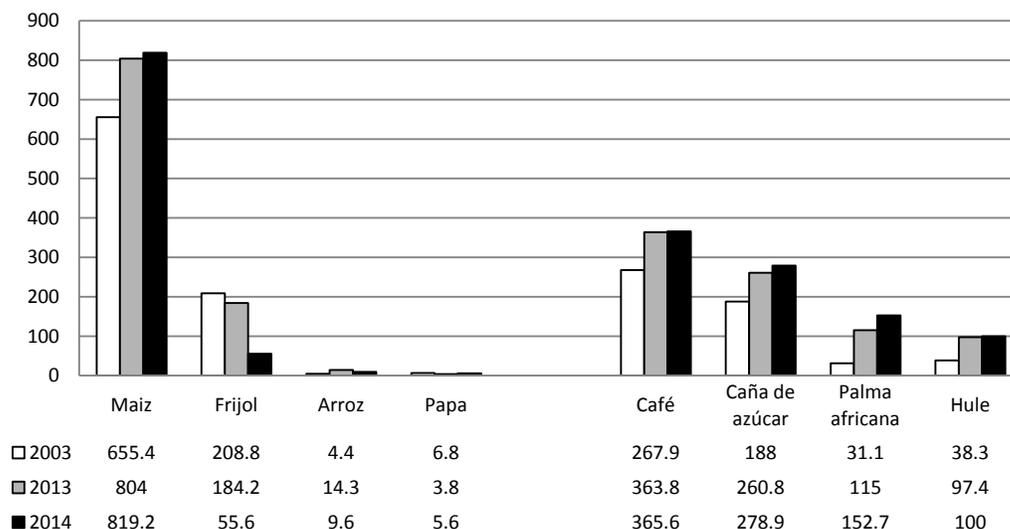
Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Censo Nacional Agropecuario 2003.

En 2003 el 92% de la población que posee tierra trabajaba en actividades campesinas de infrasubsistencia (menos de 1 manzana) y subsistencia (de 1 a 10 manzanas). Mientras que los productores excedentarios (de 10 a 64 manzanas) y comerciales (más de 1 caballería) apenas significaron el 8% del total. Esta relación explica la fuerte dicotomía entre dos modelos de producción agrícola que se orientan a producir alimentos hacia diferentes destinos. Evidentemente, el sistema alimentario nacional se sustenta principalmente de la producción del grupo de subsistencia y excedentarios, pero en la medida que estos últimos se van insertando en cadenas comerciales para la exportación, la dependencia alimentaria de la importación se va consolidando. Cabe resaltar que las personas trabajadoras del campo que no poseen tierra no se incluyen en el anterior análisis. Se caracteriza por ser una población que está condicionada a los ciclos de la producción y posibilidades de éxito de otras iniciativas, lo que determina su situación de dependencia y vulnerabilidad social y componen el grueso de la población pobre rural.

Los principales cultivos de exportación han crecido considerablemente en cuanto a área a costa de la reducción del área que se dedicaba a la agricultura de alimentos de consumo interno y local. A excepción del café, todos los cultivos de exportación han incrementado excepcionalmente en cuanto a volumen de producción. Cobra especial importancia el caso de la palma africana y el hule, que no solamente crecen en cuanto a territorio, sino que además en cuanto a producción. Solamente en el transcurso de los diez años más recientes, la palma africana quintuplicó su área de cultivo y en los dos años más recientes duplicó su volumen de producción; mientras que el hule casi triplica su área y cuadruplica su producción. La caña de azúcar sigue una tendencia mucho más pausada en crecimiento de área, pero que no decrece en ímpetu y que en diez años prácticamente ha duplicado su volumen de producción, colocándolo como el principal cultivo de exportación y que a nivel del continente americano solamente está por detrás de Brasil.

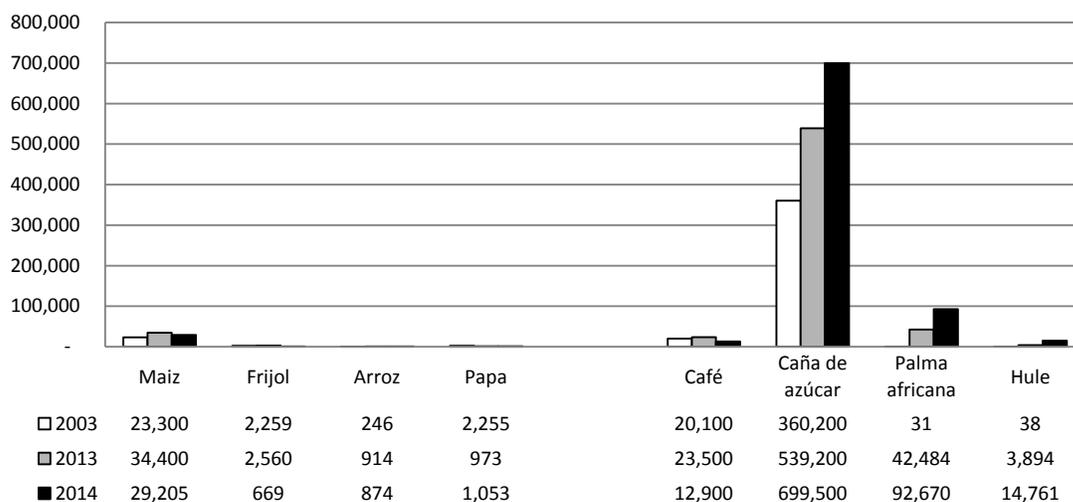
Mientras que los cultivos de consumo básico, como el frijol, el arroz y la papa, no solamente pierden terreno físico, sino que además van en franco deterioro como producto. En el caso específico del maíz, persiste la tendencia por mantenerlo vigente en la dieta nacional, lo que ha llevado a que mantenga presencia física, aunque su volumen de producción se mantiene baja y estancada en el último decenio.

Gráfica 7
Uso de la tierra:
Superficie cultivada de Alimentos de consumo nacional vs.
Superficie cultivada de Productos para la exportación.
Serie histórica 2003, 2013 y 2014.
En miles de hectáreas



Fuente: Elaboración propia con información del INE (2015). República de Guatemala: Encuesta Nacional Agropecuaria 2014.

Gráfica 8
Producción agropecuaria
Alimentos de consumo nacional vs. Productos para la exportación.
Serie histórica 2003, 2013 y 2014.
En miles de quintales



Fuente: INE (2015). República de Guatemala: Encuesta Nacional Agropecuaria 2014.

De esta forma se evidencia la coexistencia de dos sistemas de producción, que no solamente son opuestos, sino que además benefician a diferentes sectores sociales. Si bien la producción de alimentos para consumo nacional tiene mayor importancia para la sociedad guatemalteca, es el que menos apoyo recibe de parte del Estado y depende casi en su totalidad de la capacidad de demanda de la población. La agroexportación no solamente ha logrado capitalizar una gran cantidad de apoyos y beneficios estatales, sino que además el beneficio que genera para la sociedad, ya sea en lo laboral o comercial, tiene un alto costo. La población trabajadora que labora para estas empresas se mantiene en una situación de vulnerabilidad social, determinada por otro “incentivo” estatal para las empresas, como los salarios bajos.

A pesar de que la pobreza rural es una determinante de la migración, la población rural ha decrecido muy lentamente; pasando del 67.3% en 1981 al 65.0% en 1994, hasta llegar al 53.9% en 2002 (INE, 2003: 17). De igual forma, a pesar del avance de los sectores de industria y comercio, la agricultura es la actividad económica más importante en la economía nacional. Durante los años 80 en que Guatemala se inscribe en los procesos de apertura comercial, la agricultura significaba la cuarta parte del PIB y constituía aproximadamente el 75% de los ingresos en concepto de exportaciones, además empleaba a la mitad de la Población Económicamente Activa, PEA. (Gil, 1993: 7). En la actualidad se ha reducido al 31.7% de la PEA, mientras que el comercio ocupa el segundo lugar con un 28.4% (INE, 2016: 26).

3.3 Los procesos de apertura comercial

Pese a la resistencia de los movimientos sociales de la región centroamericana, y las advertencias de algunos centros de estudios sobre sus impactos, el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, DR-CAFTA (por sus siglas en inglés) se ratifica el 10 de marzo de 2005 mediante el Decreto 31-2005 y entra en vigencia el 1 de julio de 2006. También en 2006 se firmó un TLC con Taiwán; en 2009 con Panamá; en 2011, con Chile y Colombia. Y en 2013 se firma el denominado Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

A nueve años de vigencia del DR-CAFTA el Gobierno de Guatemala identificó como positivo el balance, evidenciando la continuidad en el gobierno del grupo económico que ha encabezado la promoción de la apertura comercial en Guatemala, pese al costo social del desbalance del sistema alimentario.

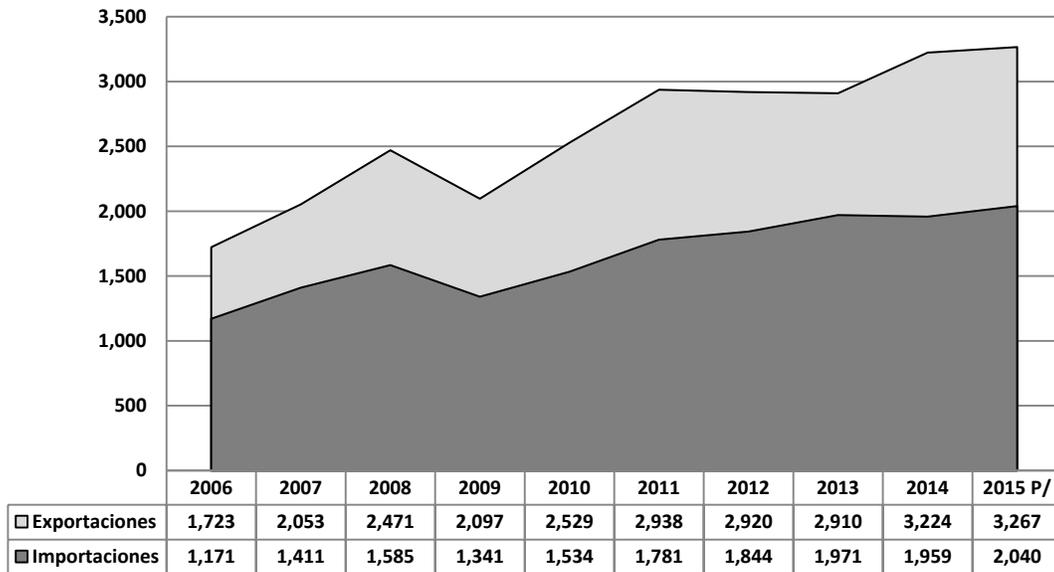
Los beneficios más tangibles del TLC radican en la reducción de precios de harinas, cemento, cerveza, bebidas, snacks, electrodomésticos, muebles y otros productos de consumo masivo, así como el libre acceso al mercado nostálgico en Estados Unidos de productos étnicos como tamales, horchata y loroco. Además del abaratamiento de repuestos automotrices, aceite, baterías, amortiguadores, llantas y filtros, que reducen costos en transporte. (Boletín MINECO 1de julio de 2015, en: www.mineco.gob.gt). Subrayado propio.

El Ministerio de Economía del Gobierno de Otto Pérez Molina valora que en el periodo 2006-2014 las exportaciones guatemaltecas crecieron 38.8% (pasaron de US\$2,782.8 millones a US\$3,863 millones). Mientras que las importaciones crecieron un 74.9%, (pasaron de US\$4,198.2 millones a US\$7,343.1). Los productos de exportación más beneficiados en 2014 son: artículos de vestuario, banano, minerales preciosos, frutas frescas y café. Además las mayores importaciones fueron los derivados de petróleo, aparatos electrodomésticos, vehículos, manufacturas y teléfonos celulares.

Sin embargo como puede observarse en la gráfica 9 el balance del impacto del DR-CAFTA no ha sido positivo para Guatemala. Si bien sus exportaciones han crecido en el periodo de vigencia del tratado, esto obedece al crecimiento de las exportaciones a otras naciones de la región. Es real que las exportaciones hacia los países centroamericanos prácticamente se han duplicado, pero es una tendencia que ya se traía previamente.

Las exportaciones de Guatemala en la región centroamericana durante el periodo 2006-2015 pasaron de US\$1,722,762 millones a US\$ 3,266,510; mientras que sus importaciones en la región también siguieron la misma tendencia, pasaron de US\$ 1,170,952 millones a US\$ 2,040,113 millones.

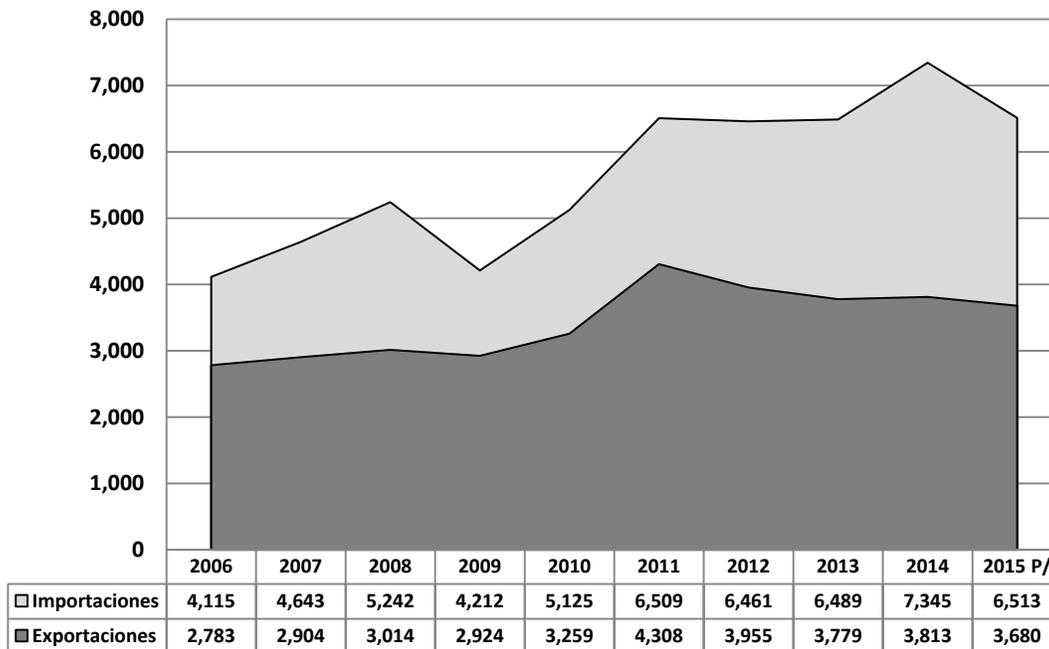
Gráfica 9
Balanza comercial entre Guatemala y países centroamericanos
Periodo de vigencia del DR-CAFTA 2006-2015
Millones de dólares americanos



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala, en www.banguat.gob.gt. Año 2015 en estado preliminar. Se incluye a República Dominicana.

La balanza comercial de Guatemala con Estados Unidos no expresa el mismo dinamismo. De hecho cuando en los años iniciales del tratado las exportaciones significaban alrededor de dos terceras partes de las importaciones, en los años más recientes se puede observar que prácticamente se constituyen en la mitad. Mientras que las exportaciones crecieron durante este periodo en aproximadamente 1 millardo, las importaciones crecieron más de 2 millardos de dólares. Durante el periodo de vigencia del DR-CAFTA las exportaciones hacia Estados Unidos pasaron de US\$ 2,783,238 millones a US\$ 3,679,686; y las importaciones pasaron de US\$ 4,115,109 millones a US\$ 6,512,515 millones.

Gráfica 10
Balanza comercial entre Guatemala y Estados Unidos
Periodo de vigencia del DR-CAFTA 2006-2015
(Millones de dólares americanos)



Fuente: Elaboración propia con datos del Banco de Guatemala, en www.banguat.gob.gt. Año 2015 en estado preliminar.

3.4 Situación laboral e ingreso

La economía de Guatemala mantiene una de las más estables tasas de crecimiento en la región latinoamericana, con un crecimiento del Producto Interno Bruto que desde el 2011 se sitúa en alrededor del 4%. (BANGUAT en www.banguat.gob.gt). A pesar que se registra una situación macroeconómica de estabilidad y pujanza, esto no ha beneficiado a la población de los estratos más pobres.

Los teóricos de la macroeconomía y promotores del DR-CAFTA evaden el tema con el argumento que debe mejorar la competitividad de la población para incrementar la productividad. Sin embargo el costo de la competitividad se basa en bajos salarios y trabajo

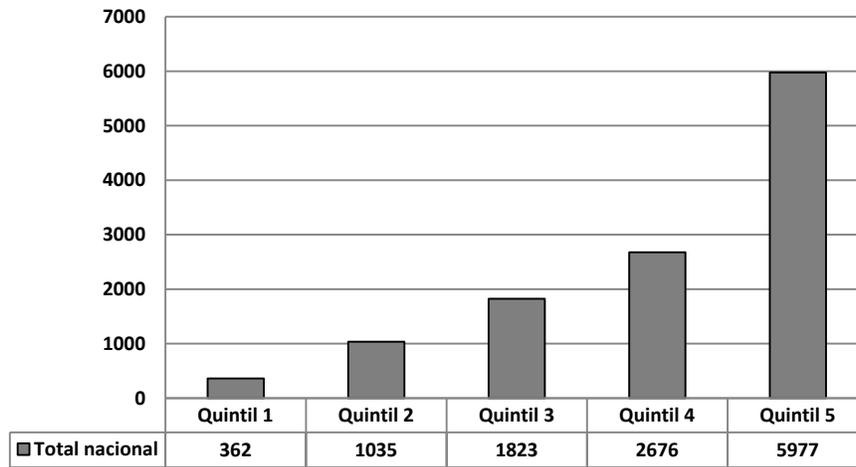
pesado. Evidentemente no se ha dado un “derrame económico” que implique una redistribución del ingreso y que se constituye en el principal argumento de los promotores de la inversión extranjera directa, como componente estratégico para la reducción de la pobreza.

La situación laboral de la población guatemalteca evidencia las graves contradicciones de la desigualdad social. La mayor parte de la población vive en una situación de precariedad laboral, generalmente de subempleo, lo que determina un bajo ingreso. Para 2015 se estima que la PEA está compuesta por 6.27 millones de personas, de las cuales dos terceras partes son varones y una tercera parte son mujeres. Sin embargo el 67.9% de la PEA labora en el sector informal, mientras que en el campo se registra un 80% de informalidad. El desempleo actualmente se encuentra en 2.4%; en las mujeres alcanza el 4.6% y en los hombres el 3.3%. Un dato muy importante es en cuanto al trabajo infantil, que a nivel nacional alcanza el 9.8% de la niñez entre 7 y 14 años. (INE, 2016: 30-32)

Como puede observarse en la gráfica 11 la relación entre los dos quintiles con mayor y menor ingreso es de 16.5 a 1. Mientras que la relación entre los dos quintiles con mayor ingreso es de 2.2 a 1. Se observa la tendencia que cada quintil de población supera en aproximadamente el doble al quintil inmediatamente inferior, y que la suma del ingreso de los cuatro primeros quintiles (Q5,896) no logra alcanzar el ingreso del quintil superior (Q5,977), lo que evidencia una Curva de Lorenz sumamente profunda.

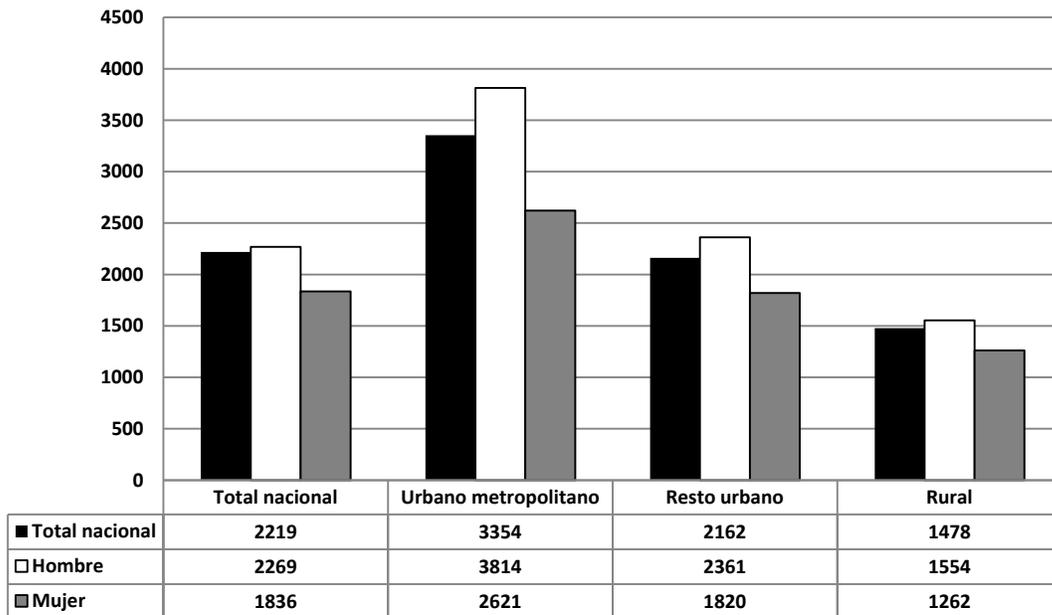
Las posibilidades de redistribución del ingreso prácticamente son nulas, debido a la débil funcionalidad de los servicios estatales, especialmente salud y educación. Esto determina la imposibilidad para la población con menor ingreso de acceder a estos servicios, en tanto que son inaccesibles en el sector privado. Esto se acentúa para la población rural que según los datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos de 2015 prácticamente tiene un ingreso inferior a la mitad del ingreso de la población urbana. Mientras que para las mujeres rurales la situación es aún más grave, puede observarse en la gráfica 12 que en relación con la población masculina urbana la mujer rural tiene un ingreso tres veces inferior.

Gráfica 11
Guatemala 2015:
Promedio de ingresos laborales por quintiles
Porcentual



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI 2015- Cuadro 2.23.

Gráfica 12
Guatemala 2015: Ingreso promedio mensual
Por lugar de residencia y sexo
En quetzales



Fuente: Elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI 2015- Cuadro 2.23.

3.5 Situación de seguridad alimentaria nacional

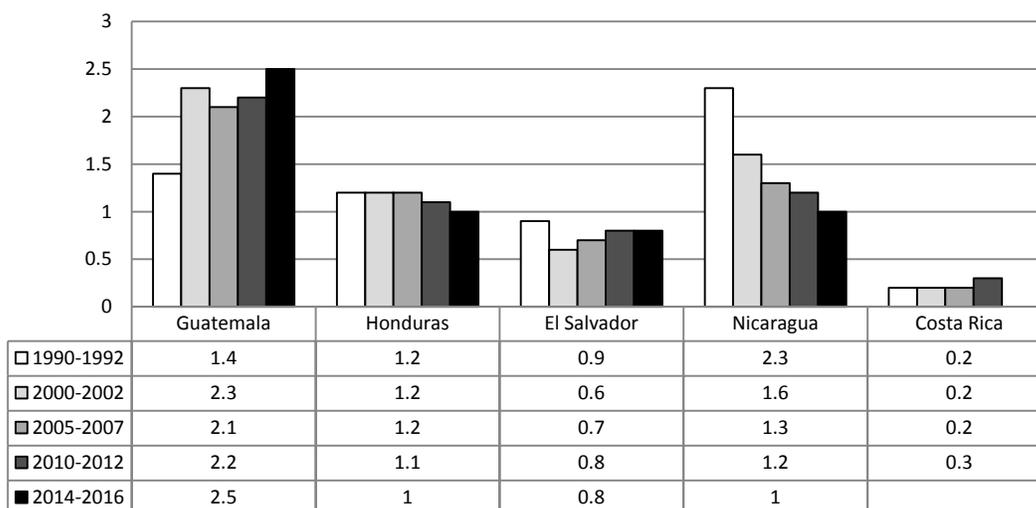
Existe una relación directa entre pobreza y hambre. De esa cuenta el Objetivo de desarrollo del milenio No. 1 vinculó ambos conceptos y planteó la reducción a la mitad de la población en situación de Pobreza Extrema y el Hambre, en el periodo 1990-2015. Si bien muchos países alcanzaron las metas, pero como era de esperarse Guatemala se destacó por ser uno de los países que no logró cumplir las metas establecidas y por el contrario tuvo retrocesos (SEGEPLAN, 2015: 31). Las nuevas metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lanzados en 2015, plantean mediante su Objetivo 1: Fin de la pobreza, que para el año 2030 se erradique la pobreza extrema (ingreso menor a US\$1.25) y se reduzca a la mitad la población que viven bajo la línea de pobreza (ingreso menor de US\$2.50). En su Objetivo 2: Hambre Cero, se plantea poner fin a todas las formas de malnutrición¹.

Si bien la proporción de población subalimentada en Guatemala se ha mantenido en alrededor de un 15% en los 25 años analizados, es un claro indicador que se ha incrementado en número. Sin embargo es fundamental advertir que este porcentaje puede ser interpretado como que alrededor de un 85% de la población logra completar una dieta adecuada, lo que no es real. Lo que se está midiendo es la Desnutrición Crónica que se establece en la población menor de 5 cinco años y que para el caso de Guatemala significa aproximadamente la mitad de la población infantil. (MPSAS, 2010: 308)

En la gráfica 13 se observa que en el año 1991 Guatemala concentraba al 23.3% de los malnutridos centroamericanos, para el año 2001 era el 39%; para el año 2010 se incrementa al 39.3% y para 2015 ha alcanzado el 47.2%, (FAO/FIDA/PMA, 2015: 49). Es evidente que el caso de Guatemala es una excepción a la tendencia regional de estancamiento o reducción de la población en situación de hambre. Merece especial atención el caso de Nicaragua que presenta una tendencia totalmente opuesta a la Guatemala y logró reducir esta población en 1.43 millones, mientras que Guatemala la incrementa en 1.1 millones al pasar de 1.4 millones de personas en 1991 a 2.5 millones en el 2015.

¹ Disponible en: www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/

Gráfica 13
Centro América:
Población Desnutrida Total

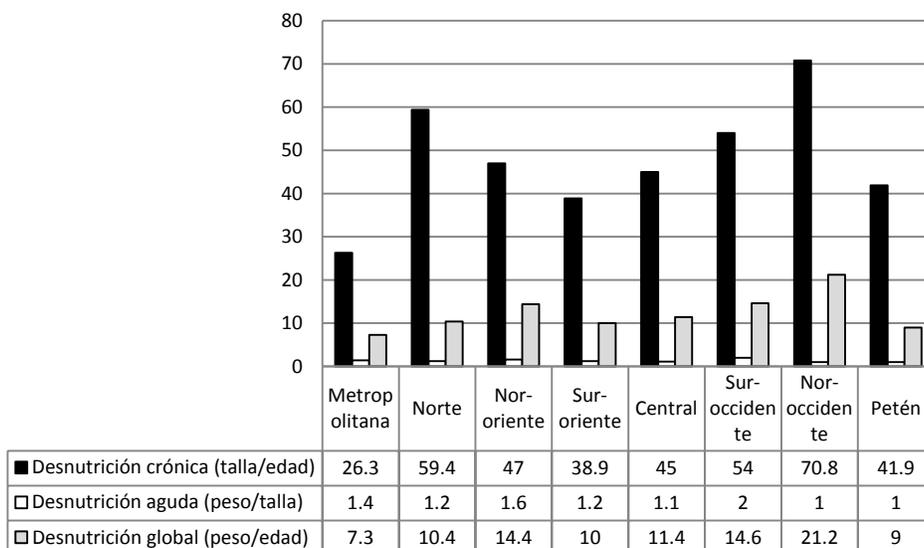


Fuente: Elaboración propia con información de FAO, FIDA, PMA. (2015). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos. Roma.

El flagelo del hambre es mucho más amplio y alcanza a toda la población nacional. Según los datos más recientes se denotan profundas diferencias entre las regiones del país, pero la coincidencia de ser indígena y vivir en el medio rural del noroccidente de Guatemala puede interpretarse como una sentencia de muerte, en la que se encuentra la mayor parte de la población, como se observa en la gráfica 14.

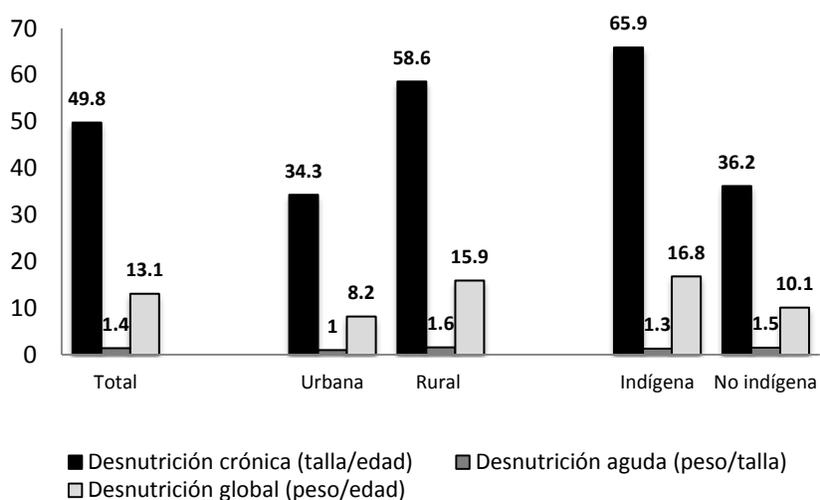
Si bien se considera que la mitad de la niñez guatemalteca se encuentra en una situación de desnutrición crónica, la problemática es aún más compleja de acuerdo al lugar de residencia y el origen étnico. Como se observa en la gráfica 15 al realizar un análisis comparativo entre población urbana y rural, se alcanza casi el doble de prevalencia de la desnutrición crónica en la población infantil rural, en relación con la urbana. Mientras que al realizar la comparación entre población indígena y no indígena esto es aún más grave; prácticamente dos de cada tres niños indígenas y uno de cada tres niños no indígenas sufren desnutrición crónica.

Gráfica 14
Guatemala: Indicadores de Desnutrición por región
Niños y niñas menores de 3 a 59 meses de edad
ENSMI 2008-2009



Fuente: Elaboración propia con información del MSPAS (2010). V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009. Guatemala.

Gráfica 15
Guatemala: Indicadores de Desnutrición
Niños y niñas menores de 3 a 59 meses de edad
ENSMI 2008-2009



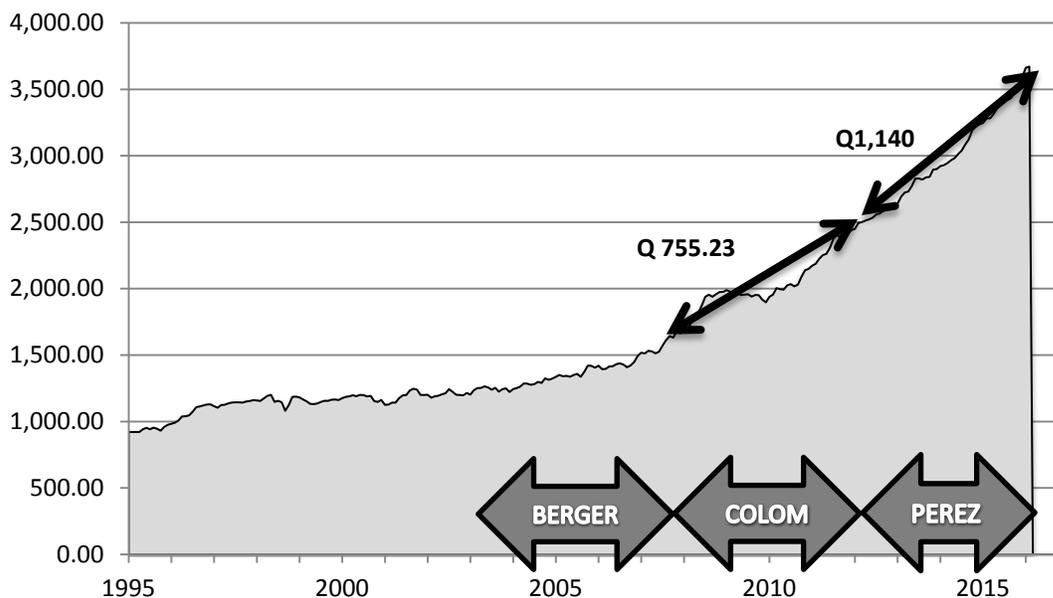
Fuente: Elaboración propia con información del MSPAS (2010). V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009. Guatemala.

3.5.1 Accesibilidad y disponibilidad alimentaria

La situación nutricional se ha deteriorado al incrementarse la población con ingresos insuficientes para acceder a los alimentos, con precios cada vez más elevados y salarios prácticamente estancados. El encarecimiento de los alimentos ha implicado un impacto social que los gobiernos no logran controlar y que mantiene a la mayoría de la población en condiciones de vulnerabilidad.

Durante el gobierno de Otto Pérez Molina el Salario mínimo agrícola y no agrícola solamente se incrementó Q423 mientras la CBA se incrementó Q1,140. A inicios del Gobierno de Jimmy Morales en 2016 la CBA alcanzó los Q3,671.70, mientras que el Salario mínimo agrícola y no agrícola para 2016 se estableció en Q2,747, es decir Q924.7 por debajo de la Canasta Básica Alimentaria. (INE, 2016: 13).

Gráfica 16
Guatemala: Incremento del costo de la Canasta Básica Alimentaria
Por periodo de Gobierno
1995-2016

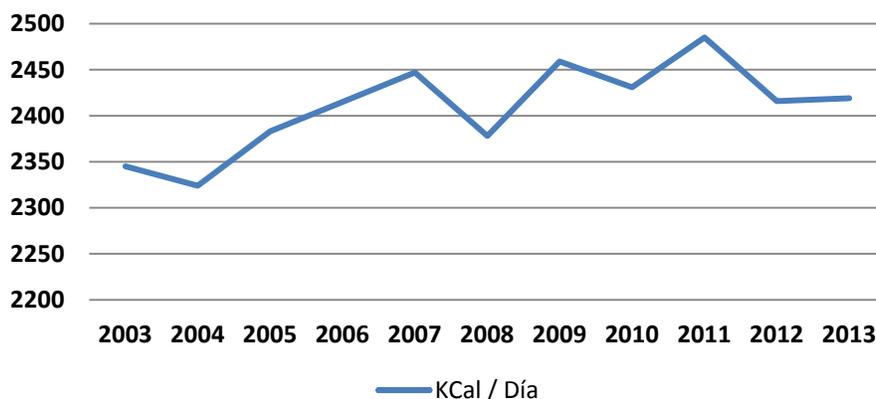


Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Precios al Consumidor del Instituto Nacional de Estadística. Consultado en junio de 2016.

El principal impacto del bajo consumo de alimentos es que no se satisfacen los requerimientos fisiológicos de la persona, con amplias consecuencias en su desarrollo físico, mental, psicológico, económico y social. Esta situación implica no solamente la violación del DAA, sino que afecta otros derechos básicos. Se desata así un ciclo en el cual se multiplican las causas que originan hambre y limita las posibilidades para su superación por sus propios medios.

Se estima que un varón adulto normal que realiza actividades de ligeras a moderadas tiene un límite inferior de consumo de necesidad de energía de 2,268 kilocalorías diarias, y que su consumo normal debería rondar en 3,000 kilocalorías diarias. Mientras que una mujer normal que realiza actividades ligeras a moderadas tiene un límite inferior de 1,833 kilocalorías y su consumo normal debería llegar a 2,200 kilocalorías diarias. (FAO: 2008) Como puede observarse en la gráfica 17 el suministro de calorías en Guatemala, si bien se ha incrementado levemente en el transcurso de una década, es aún muy deficiente para alcanzar un nivel adecuado, y muestra una caída en los dos últimos años registrados. Es necesario aclarar que estos datos se calculan globalmente, por lo que su prevalencia depende del lugar de residencia y el ingreso de la población.

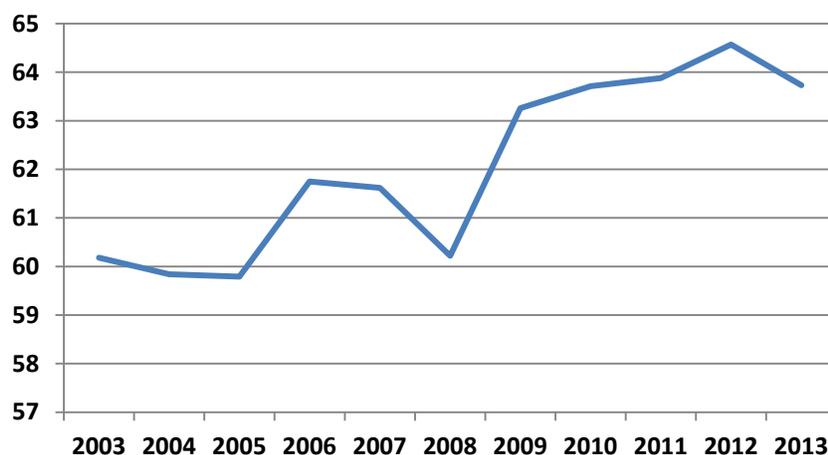
Gráfica 17
Suministro diario per cápita de Calorías
Guatemala 2003-2013
(Kilocalorías diarias por persona)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Estadística de la FAO. Consultado 15 junio de 2016: www.faostat3.fao.org/download/FB/FBS/S

En cuanto al consumo de proteínas para una persona adulta se estima en 1 gramo por kilogramo de peso, tanto en hombres como en mujeres. Para el promedio de las personas adultas en Guatemala esto implica un consumo de alrededor de 70 gramos de proteínas diaria. En cuanto al consumo de proteínas lo recomendable es que haya un equilibrio entre proteínas de origen animal y vegetal, aproximadamente de la mitad, sin embargo en el caso de Guatemala la relación es de 1 una parte de origen animal y 3 partes de origen vegetal, resultado de la baja capacidad económica para completar una dieta balanceada.

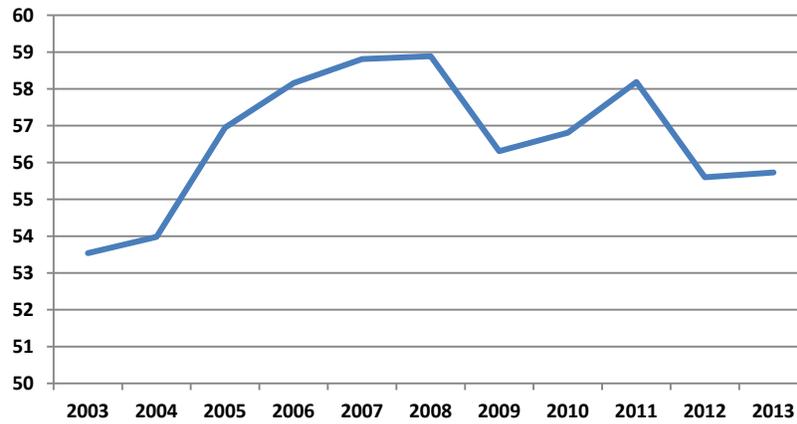
Gráfica 18
Suministro diario per cápita de Proteínas
Guatemala 2003-2013
(Gramos diarios por persona)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Estadística de la FAO.
Consultado 15 junio de 2016: www.faostat3.fao.org/download/FB/FBS/S

Para los promedios anteriores el consumo de grasa necesario se estimaría en aproximadamente 80 gramos diarios, sin embargo la disponibilidad en el país para 2013 es de 55.7 gramos. Si bien el indicador se mantiene estancado desde hace una década, más recientemente se observa una tendencia a la baja.

Gráfica 19
Suministro diario per cápita de Grasas
Guatemala 2003-2013
(Gramos diarios por persona)



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección Estadística de la FAO.
Consultado 15 junio de 2016: www.faostat3.fao.org/download/FB/FBS/S

CAPITULO 4: El Estado de Guatemala frente al Derecho a la Alimentación Adecuada

4.1 Los compromisos del Estado de Guatemala en materia de Derechos Humanos

El Estado de Guatemala reconoce y garantiza la existencia de los Derechos Humanos y ha asumido compromisos políticos para su abordaje, a partir que es signatario de la Declaración Universal sobre los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948. Jurídicamente se respalda en dos instrumentos más específicos: el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, PIDCP. Reconocimiento por medio del cual se ha aceptado las disposiciones como vinculantes en los países integrantes.

Los pactos internacionales se constituyen en mandato para la aplicación de los derechos humanos y son instrumentos jurídicos internacionales de cumplimiento obligatorio. El Estado de Guatemala los ratifica al ser aprobados por el Congreso de la República el 19 de marzo de 1988. De hecho previamente ambos pactos ya se habían desarrollado en el contenido de la Constitución Política de la República de Guatemala de 1986. El Título II aduce a los Derechos Humanos (artículos 3 al 139): Capítulo I (derechos individuales); Capítulo II (derechos sociales); Capítulo III (derechos cívicos y políticos). (Gobierno de Guatemala, 1985).

El Estado de Guatemala además ha manifestado su respaldo a prácticamente todas las iniciativas de derechos humanos que se impulsan a nivel internacional. Guatemala es signataria de 171 instrumentos internacionales de derechos humanos del sistema universal e interamericano. Entre los instrumentos considerados más importantes, solamente no ha firmado 35. (ONU, 2012). De 19 instrumentos internacionales básicos de Derechos Humanos del Sistema de Naciones Unidas ha ratificado 17, mientras que de 9 instrumentos del Sistema Interamericano ha ratificado 8.

Recuadro 1

Tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado de Guatemala

- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Ratificado el 6 de abril de 1988.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Ratificado el 16 de marzo de 1992.
- Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de Discriminación Racial. Ratificado el 30 de noviembre de 1982.
- Convención Internacional para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer. Ratificado el 8 de julio de 1982.
- Convención sobre la Tortura y Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes. Ratificado el 23 de noviembre de 1989.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Ratificado el 2 de mayo de 1990.
- Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes. Ratificado el 10 de abril de 1996.
- Protocolo adicional a la Convención Americana sobre DESC. Protocolo de San Salvador. Ratificado el 30 de mayo de 2000.

Fuente: OACNUDH Oficina en Guatemala. Principales tratados internacionales sobre Derechos Humanos, aprobados y ratificados por Guatemala. (s.d.e.). Disponible en www.cc.gob.gt

Existen entidades creadas específicamente para garantizar el cumplimiento y promoción de los Derechos Humanos en Guatemala. Las principales son la Procuraduría de los Derechos Humanos, PDH, adscrita al Organismo Legislativo, y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, COPREDEH. Existen además otras instancias que dan seguimiento a derechos más específicos, especialmente comisiones que buscan reducir la brecha de desigualdad de derechos para los pueblos indígenas, las mujeres, la juventud o para el cumplimiento de los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz. Podría interpretarse que el Estado guatemalteco tiene una estructura sólida, con una amplia gama de posibilidades para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, ante el escaso apoyo político esta institucionalidad no logra trascender para el ejercicio de los Derechos Humanos.

Más específicamente sobre el DAA el Estado de Guatemala ha respaldado la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974; la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de 1996; y las Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho humano a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de 2004. Además en el contexto de la Declaración del Milenio del año 2000, Guatemala formó parte de los 189 países que asumieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para realizar pasos concretos hacia la superación de la pobreza en 2015. Si bien las Declaraciones y Directrices no implican una condición de obligatoriedad para los Estados que los respaldan, el Pacto Internacional de DESC sí las tiene.

4.2 La agenda de los Acuerdos de Paz y los Derechos Humanos

Más allá de todas las iniciativas de Derechos Humanos que a nivel internacional se han desarrollado para apoyar los procesos en las naciones, en el caso de Guatemala es necesario retomar como momento fundamental, la coyuntura que se abre a partir de los Acuerdos de Paz en 1996. Se considera como el más importante avance político en la historia moderna el reconocimiento de Guatemala como una nación multiétnica, multilingüe y pluricultural. Además que se identificara la exclusión social y la concentración de la riqueza como las causales fundamentales del conflicto armado interno; que se planteara la necesidad de superar el anticomunismo y la violencia política, como principios políticos de afrontar las exigencias sociales; además que identificara la necesidad de rediseñar la infraestructura política e institucional para abordar las mismas.

El proceso de paz constituyó la retoma de los principios básicos de derechos humanos para la definición de los alcances de las políticas, y contó con un fuerte apoyo financiero de parte de la Comunidad Internacional. Es decir que por única vez en la historia nacional coinciden la existencia de un acuerdo para la construcción de una agenda de desarrollo coherente, la existencia de recursos financieros y humanos para su implementación, además del retorno a Guatemala de una gran cantidad de intelectuales vinculados a la consolidación de la sociedad guatemalteca.

Los AP abordan temáticas fundamentales para la realización de los Derechos Humanos. Los más relevantes en materia de Derechos Civiles y Políticos, son el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil y función del ejército en una sociedad democrática. En cuanto a los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se destacan el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y muy específicamente el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

Es evidente que los AP vinieron a constituirse como el complemento fundamental para la modernización del Estado frente a los nuevos retos del contexto neoliberal, la superación de la guerra fría en el territorio nacional y el abordaje de un conjunto de temáticas que históricamente habían sido negadas por el Estado. La institucionalidad pública retomó los principios de los AP para su desarrollo y rediseño; aunque este reconocimiento político no implicó que se lograran alcanzar los principales objetivos que se trazaron los mismos. El marco político favorable que abren los AP vino acompañado de la profundización en Guatemala de los procesos de apertura comercial de carácter neoliberal, que implicó el adelgazamiento del Estado, generando nuevas dependencias en el marco de la globalización económica.

A dos décadas de la finalización del conflicto armado interno se puede afirmar que no se alcanzaron los objetivos trazados debido a que los sectores conservadores bloquearon este proceso y lo orientaron a su favor. De hecho, en términos generales se observa el incremento de la pobreza, la violencia, la desigualdad económica y la conflictividad social. Situación que muestra el escaso desarrollo del aparato estatal para cumplir con sus funciones constitucionales. Se reconocen los avances institucionales durante los primeros diez años posteriores a la firma de los AP, cuando por medio de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala, MINUGUA, hubo un mayor seguimiento por parte de la Comunidad Internacional. Sin embargo, a partir del retiro en 2004 de MINUGUA se fue perdiendo el impulso y, especialmente durante el gobierno de Otto Pérez Molina la agenda de la paz prácticamente quedó en segundo plano.

La Secretaría de la Paz se fue constituyendo como una entidad encargada de realizar actividades conmemorativas, en lugar de la instancia que promovía desde el Estado el cumplimiento de los acuerdos. De hecho, el último informe de monitoreo que presenta la

SEPAZ en sus canales de comunicación data de 2010, realizado durante el gobierno de Álvaro Colom con motivo del 14 aniversario. En el mismo se observa una opinión negativa sobre el avance de los mismos.

Pero la miopía política de las elites económicas y políticas del país, impidió el aprovechamiento de esa oportunidad histórica, contraponiendo una agenda económica (neoliberal) sobre la posibilidad de romper con un pasado que amenazaba con repetirse. (...) Por otro lado, se tuvo una reforma constitucional fallida en 1999 a fuerza de su politización, además del desdibujamiento, ya en años posteriores, de un pacto fiscal que se logró concitar hacia el año 2000 y que, paradójicamente, sigue siendo un “objetivo” dentro de los compromisos no cumplidos y periódicamente recalendarizados. En ese momento, los Acuerdos de Paz ya señalaban un nivel importante de retraso y desgaste político, recién iniciado el nuevo milenio. (...) el proceso de cumplimiento de los Acuerdos de Paz ha encontrado, en estos 14 años, un sinnúmero de obstáculos que han retrasado la calidad de la gobernabilidad poniendo en peligro, sobre todo en años recientes, los logros alcanzados en el plano político durante la década de los noventa del siglo anterior. (SEPAZ, 2010: 14)

Los AP vinieron a constituirse como el complemento fundamental para el rediseño del Estado frente a las contradicciones sociales que mantienen al país como uno de los más rezagados en cuanto a desarrollo humano. De manera ante que la obstaculización de la Agenda de la Paz, se articularon iniciativas sociales importantes que retoman sus principios y basan sus esfuerzos de incidencia en compromisos derivados de los mismos. Las demandas de los movimientos sociales han seguido caminos que abren nuevas expectativas. Cabe mencionar especialmente el impulso que ha logrado desarrollar el movimiento indígena y campesino, que si bien ha girado alrededor del impulso de la ley del Sistema DRI, también ha logrado desarrollar una propuesta integral para la refundación de un Estado incluyente, basado en los principios del Buen Vivir:

Transformar el Estado hacia el Buen Vivir y fundar un Estado Plurinacional, desde el aprendizaje, la educación, la comunicación, la información, el conocimiento, la organización y articulación, y las acciones ante los poderes e influir en determinaciones políticas que fortalezcan a los pueblos. (Waqib´ Kej, 2015: 59)

4.3 Antecedentes del abordaje del Derecho a la Alimentación Adecuada por el Estado de Guatemala

Para analizar los avances en materia del DAA generalmente se parte de las temáticas sobre SAN, dentro de las cuales ha prevalecido la tendencia a enfocarse en la disponibilidad y utilización biológica de los alimentos y mucho menos en temas de consumo y en acceso a los mismos. Esta es una característica propia del enfoque médico-nutricional que no incluye las causas estructurales del hambre y la desnutrición. Mientras que la sociedad civil además de abordar estas temáticas, ha profundizado en los aspectos que rodean y determinan la misma SAN, tales como la pobreza, lo comercial, lo laboral-salarial, lo económico productivo y la protección de la biodiversidad. Por medio de este abordaje sí se incluyen el enfoque de derechos, que se ha logrado desarrollar con el apoyo del concepto del DAA. Por esta razón, en el presente apartado se realiza un análisis del avance en el abordaje de estas temáticas.

En la historia de Guatemala el tema alimentario no se abordó de forma integral. Es hasta los años 70 que se implementan algunas acciones aisladas dirigidas a la niñez pobre y grupos vulnerados por causas naturales, mediante programas generalmente frágiles y mal concebidos. Los primeros programas de alimentación se orientaban a la población escolar, mediante el ensayo de diversos productos y adoleciendo de criterios técnicos adecuados. No fueron diseñados para responder a todas las dimensiones de las problemáticas manifiestas y se carecían de procesos reflexivos para su implementación.

Prevaleció el criterio del Costo-Beneficio por lo que se proponían soluciones baratas para que no implicaran nuevas cargas estatales. Tampoco se realizaban análisis previos de la situación o del impacto de los procesos en marcha. Uno de los productos iniciales fue la Incaparina que se distribuyó en los años 70 y 80, y posteriormente se crearon diversos programas: Galleta Escolar, Atoles y Protemasa. El programa del Vaso de Leche escolar fue de los primeros en responder a criterios más técnicos, aunque no se logró sostener mucho tiempo debido a cuestiones presupuestarias. Prácticamente ninguno de estos programas tuvo éxito en el fin de reducir la desnutrición, aunque no se realizó en ningún caso una evaluación adecuada. Se considera que no se logró superar la complejidad de la cobertura, los altos costos de traslados y la corrupción en todos los niveles de su

distribución. Por otra parte fue evidente que se privilegió a algunos sectores alimentarios que competían entre sí por surtir los productos.

Hasta la década de 1990 no existían registros confiables sobre el estado nutricional de la población o de las muertes vinculadas a la desnutrición, aunque ya se vinculaba dentro de las primeras iniciativas de las Estrategias de Reducción de la Pobreza, ERP. Durante el gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004) se realizó el ensayo de trasladar fondos directamente a las escuelas, estableciéndose un monto de Q3 diarios por alumno. El fondo entregado siempre se consideró insuficiente e implicó que los padres de familia debían complementarlo para alcanzar un mínimo suficiente; modalidad y montos que se han mantenido hasta la actualidad.

La ERP de 2001 utilizó por primera vez criterios técnicos para el diagnóstico de la pobreza nacional, alcanzando el nivel municipal. El instrumento denominado Mapa de la Pobreza, realizó un cruce de datos del X Censo de Población de 1994 y la ENIGFAM de 1998-99, que permitió un diagnóstico nacional sobre la pobreza que se puede considerar base de las siguientes evaluaciones y diagnósticos. (SEGEPLAN, 2001: 55) Sin embargo la ERP 2001 no pretendía incluir las causas de la pobreza y sus objetivos más bien se orientaron a responder a los efectos de la misma.

- Un crecimiento económico con equidad de al menos un 4% anual a través de un aumento de las deducciones fiscales, la racionalización del gasto público, la reducción del déficit fiscal, la atracción de inversiones y una política monetaria prudente.
- Un aumento al 6% de las inversiones en capital humano, sobre todo en la sanidad preventiva, índice de mortalidad materna e infantil, educación primaria y reducción del analfabetismo. Para alcanzar dichos objetivos se descentralizarán y desconcentrarán los servicios sanitarios, primando al sector rural y a la población indígena.
- Inversiones en capital físico, sobre todo en los sectores más desfavorecidos de las zonas rurales (agua potable, saneamiento básico, energía y vías de comunicación) con participación administrativa de los municipios. (SEGEPLAN, 2001: 29-40. Subrayado propio).

En el eje sobre capital humano se hace mención del tema de SAN, y entre las acciones que se mencionan se encuentran: asistencia técnica para la agricultura, provisión de fertilizantes, semillas mejoradas, diversificación de cultivos, alimentación escolar y alimentos por trabajo. (SEGEPLAN, 2001: 34) Como puede observarse estas acciones son prácticamente las mismas que se impulsaron en la siguiente década, y ya se evidenciaba que no tenían en realidad un carácter de estratégico para romper con el círculo de la pobreza.

Durante el gobierno de Oscar Berger (2004-2008) se observa la redefinición de los objetivos de la ERP, hacia un formato más general, pero que sin embargo no implica un cambio radical a la versión anterior.

- La protección social mediante la provisión de servicios básicos;
- El fortalecimiento de las capacidades humanas y productivas;
- La generación de oportunidades sociales y económicas;
- La ampliación del patrimonio individual y colectivo de los más pobres. (SEGEPLAN, 2006: 28-31)

En el ámbito de la “protección social” se incluyó el “objetivo intermedio” de Reducir la desnutrición infantil, en el cual ya se observa la focalización en esta población, excluyendo a todas las demás. Si bien se hace un primer esfuerzo por identificar algunos factores necesarios para que un niño esté adecuadamente nutrido, no se buscaba abordar a todos los componentes de la problemática, tal como lo planteaba los mismos.

a) haber recibido lactancia materna exclusiva durante los primeros seis meses; b) contar con un sistema de agua potable y saneamiento adecuados; c) disponer de acceso a los servicios básicos de salud; d) que la madre haya logrado completar la educación primaria; e) un mayor consumo per cápita; f) contar con una mejor higiene en el hogar; g) mejores conocimientos en la preparación y contenido nutricional de los alimentos; y h) seguimiento antropométrico. (SEGEPLAN, 2006: 28)

Si bien no es necesaria mucha reflexión técnica para identificar los factores, es importante destacar la ausencia de una explicación racional sobre las circunstancias que llevan a que esto no ocurra. Evidentemente las comunidades con mayor rezago en SAN no cuentan con los medios para acceder a una alimentación adecuada por razones económicas y sociales.

Otro “objetivo intermedio” que denota esta versión de ERP es la evasión de los orígenes estructurales de la pobreza es el denominado “Incrementar los ingresos de las familias más pobres a través de incentivos para la formación de capacidades”.

a) contar con accesos a los servicios públicos básicos esenciales (servicios de salud, educación y nutrición); b) tener un mayor capital social; c) contar con mejores accesos viales e infraestructura; d) saber el idioma español; e) contar con mayores logros educativos, en especial de las mujeres; f) que las familias no sean muy numerosas. (SEGEPLAN, 2006: 28)

En el mismo se plantea la lógica que los bajos ingresos de las familias son originados porque trabajan en labores “poco calificadas” debido a que tienen un “bajo capital humano”. Sin mayor explicación se desvincula la responsabilidad estatal para que se paguen los salarios de ley a las personas trabajadoras menos remuneradas y se naturaliza que es responsabilidad de las personas que mientras no formen capacidades, no mejorará su situación.

Ninguna de las dos ERP lograron sus cometidos y en general no lograron constituirse en guías orientadoras de las políticas públicas; más bien se utilizaron como explicación argumentativa de procesos que ya estaban bien instaurados y que no se pretendía mejorar. De hecho no es posible plantear que las mismas fracasaron ya que en el fondo no tenían la intención de reducir la pobreza, sino más bien orientar lo que posteriormente sería reconocido como “aliviar” la misma.

No se diseñaron mecanismos de evaluación, monitoreo u otros tipos de seguimiento, ni tampoco establecieron instrumentos para evidenciar impactos. Sin embargo las lógicas que se exponen en las mismas no se lograron superar; las ERP no fueron funcionales a partir que no se abordaron las causas estructurales que provocan la pobreza y por el contrario fueron utilizadas para procesos posteriores de atracción de inversiones privadas que tendrían como efecto ampliar la pobreza.

El efecto de los programas definidos para “aliviar la pobreza” tiene un impacto muy limitado, a partir que se contemplan factores como el desarrollo favorable de la economía, el envío de recursos de migrantes en el exterior, y especialmente la atracción de inversión

extranjera en el país. La atracción de inversión extranjera o Inversión Extranjera Directa, IED, es planteada de forma contradictoria ya que se promueve la existencia de mano de obra barata y de beneficios fiscales a empresas transnacionales que dejan de contribuir al fisco impuestos, debilitando las posibilidades del Estado para fortalecerse para responder a sus funciones. Incluso en 2015 se buscaba legalizar los denominados “salarios diferenciados” que reducían a la mitad el Salario Mínimo vigente, como argumento para atraer IED vinculada a la maquila y agricultura.

Durante el gobierno de Oscar Berger se dan algunos de los hechos más significativos para el reconocimiento político del DAA en Guatemala. En 2005 se inaugura la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN, el cual se genera a partir de un proceso que logró la participación de importantes sectores sociales del país, y que logró inscribir en la misma los principios básicos de la Soberanía Alimentaria. La Ley del SINASAN (Decreto 32-2005) se aprueba el 6 de abril de 2005. También en 2005 el Relator para el DAA, Jean Ziegler, realiza su Misión a Guatemala, mediante la cual realiza una serie de recomendaciones al Estado de Guatemala para adecuar los incipientes esfuerzos gubernamentales enmarcados en la PNSAN. Jean Ziegler enfatizó en el abordaje de las causas estructurales que provocan el hambre y la malnutrición, en la desigual distribución de la riqueza y de las oportunidades que afectan especialmente a la población indígena y campesina. (Mogollón, 2009: 7-8 y ANEXO 2).

Un hecho que vino a consolidar el nuevo escenario político fue la aprobación de la ley del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos, DR-CAFTA (Decreto 31-2005). De hecho el Gobierno de Oscar Berger aprueba la ley del SINASAN como una política “compensatoria” para la población más vulnerable a los impactos negativos que ocasionaría el proceso de apertura comercial, especialmente en materia agrícola.

El inicio del gobierno de Álvaro Colom (2008-2012) estuvo marcado por la crisis alimentaria de 2008 que tuvo impactos globales, siendo Guatemala uno de los países más afectados por su vulnerabilidad. Esto elevó el debate sobre el impacto de los monopolios de las corporaciones alimentarias en los sistemas alimentarios de los países, lo que posteriormente motivó un nuevo eje de incidencia de las organizaciones sociales para que

las políticas alimentarias superaran su carácter asistencialista. En Guatemala el gobierno se enfocó en la instalación de una instancia de coordinación de los programas de inversión social, pese a que ya existía el SINASAN. Es de esta forma como por medio del Acuerdo Gubernativo 79-2008 se instala la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social, conformada por el MINEDUC, el MSPAS, la SESAN y la SOSEP.

Durante el gobierno de Álvaro Colom se dio un giro importante en la política relativa. Con el argumento de fortalecer las capacidades estatales para responder a las problemáticas sociales, entre las que se menciona la pobreza y el hambre, se introduce el concepto de la Cohesión Social que se estaba ensayando en Sudamérica. Este enfoque novedoso que es promovido por el Gobierno de Brasil, plantea un abordaje holístico y más incluyente de las políticas relativas, orientado a las poblaciones más vulnerables. En este sentido se promueve un debate público sobre los programas asistencialistas, especialmente sobre el impacto del Programa Creciendo Bien y del Programa del Vaso de Leche de los anteriores gobiernos. Se anuncia además el replanteamiento del Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica, el cual es elevado a nivel de Estrategia, ENREDC.

El Consejo de Cohesión Social, CCS, se presentó como una respuesta a la crisis alimentaria y sus principales acciones se orientaron a las áreas de salud, educación, infraestructura, microcréditos, cultura y deportes. Su programa emblemático Mi Familia Progresá, instaure las Transferencias Monetarias Condicionadas que plantean por primera vez la entrega de un monto de dinero a las familias en extrema pobreza, a cambio de cumplir ciertas condicionantes en salud y educación para la niñez. Entre los programas más conocidos se encontraban: Escuelas abiertas, Mi familia aprende, Bolsa solidaria de alimentos, Comedores solidarios y Mi familia progresá. (Gobierno de Guatemala, 2008: 12-18)

La apertura de un “Gabinete Específico Socioambiental” (Acuerdo Gubernativo 128-2008) incluyó una línea de trabajo sobre SAN. Esto se complementó con la apertura de la “Comisión nacional de emergencia para la creación de empleo, seguridad alimentaria y nutricional, sostenibilidad de los recursos naturales y gobernabilidad” (Acuerdo Gubernativo 129-2008). Sin embargo, ambas iniciativas no se acoplaron a la recién creada estructura del SINASAN. Más allá de fortalecerse la incipiente institucionalidad, fue muy significativo el fuerte apoyo político que logró acumular el Consejo de Cohesión Social,

que fue coordinado por la entonces Primera Dama, Sandra Torres. Al finalizar la Administración Colom fue muy evidente el sentido clientelar del programa Mi Familia Progresá, mediante su utilización como plataforma política para impulsar la candidatura presidencial de Sandra Torres.

Durante la Administración Colom se realiza el Plan Estratégico PESAN 2012-2016, el cual trata de armonizarse con la Política DRI y la situación de cambio climático. Se plantea además un plan regional, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Occidente, PLANOCC, el que trata de abordar la problemática alimentaria en la región del Noroccidente, la más vulnerable del país. El PLANOCC posteriormente devendría en el Plan de Hambre Cero del Partido Patriota en tanto que trataba de acoplarse a la Iniciativa Feed the Future del Gobierno de Estados Unidos, que ya había comprometido fondos de apoyo exclusivamente para esta región.

La administración de Otto Pérez Molina (2012-2015) retoma las acciones de SAN como uno de sus temas emblemáticos, especialmente a raíz de que el tema se había logrado posicionar favorablemente en la opinión pública durante el gobierno de Colom. Por medio del denominado Plan de Hambre Cero se propuso la reducción de la Desnutrición Crónica en 10% en un periodo de 4 años, con la expectativa de cumplir el ODM 1 cuya lectura se realizaría en 2015. Para esto se define la focalización de las intervenciones a nivel territorial, cubriendo los 83 municipios de mayor prevalencia de la desnutrición para 2012 y 166 municipios para 2013, es decir, la mitad de los municipios del país.

Entre las principales falencias del PH0 se observa que se dejó fuera a la mitad de los municipios, a pesar que la inseguridad alimentaria afecta en toda la población del país. El argumento para la priorización fue la facilidad de acceso para la institucionalidad, no las necesidades de la población. Por otra parte también se focaliza en cuanto a la personas, en tanto que se prioriza a la población menor de 2 años y mujeres embarazadas, en la lógica de acoplarse a la Iniciativa Scalling Up Nutrition, que se orienta en apoyar específicamente durante los primeros 1000 días de vida. Además para abordar las acciones que implementaba el CCS de la Administración Colom, se inaugura el Ministerio de Desarrollo Social, MIDES, sin evaluar los principales problemas del CCS. Por medio del MIDES se

institucionalizan las prácticas clientelares, lo que vendría a generar conflictividad en las comunidades.

Este periodo coincide con la consolidación de un sistemático proceso de corrupción en los que se involucran la cúpula del poder político en el Organismo Ejecutivo. Esto llevó no solamente al fracaso de todas las políticas sociales vinculadas, sino además a uno de los momentos más críticos de las políticas públicas. Ministerios claves como el MAGA, MINEDUC, MSPAS y el recién abierto MIDES se ven limitados en su accionar, baja ejecución presupuestaria y un proceso evidente de corrupción, que posteriormente llevó al colapso, especialmente del sistema de salud.

Desde un inicio la Administración Pérez buscó consolidar el Pacto de Hambre Cero como mecanismo clientelar para beneficio del Partido Patriota. Estuvo acompañado de una fuerte campaña mediática, para consolidar la permanencia del Partido Patriota en las elecciones de 2015. Esto llevó a que el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas fue aprovechado para beneficiar a simpatizantes de este partido en las comunidades más pobres, lo que generó conflictividad social. También se provocó una desarticulación de los mecanismos de información pública, que deliberadamente ocultaron información de la situación de SAN para neutralizar opiniones negativas. Si bien fue promocionado a nivel mundial como un paso insólito en la lucha contra el hambre en Guatemala, los indicadores de vulnerabilidad alimentaria no mejoraron mientras estuvo vigente, lo que quedó evidenciado con la presentación de la ENCOVI 2014, durante el gobierno transitorio de Alejandro Maldonado Aguirre a finales de 2015.

Los espacios de participación social en este periodo fueron debilitados y no se atendió la mayoría de las demandas planteadas, tanto en el marco del SINASAN, como por medio del replanteamiento de una nueva política que pudo abordarse por medio del Sistema de Desarrollo Rural Integral. A pesar de esto fue muy significativo el proceso social que logró frenar la denominada Ley Monsanto, que trató de desarrollar una legislación que promovía la utilización de semillas transgénicas. Este proceso no encontró respuesta dentro del SINASAN, pero tuvo que basarse en la denuncia pública que alcanzó un importante respaldo social por medio de movilizaciones en la que participaron sectores sociales, tanto urbanos como campesinos.

Las elecciones de 2015 fueron afectadas por los movimientos ciudadanos contra la corrupción, que motivó la salida anticipada de Otto Pérez Molina y el gobierno transitorio de Alejandro Maldonado Aguirre. El rechazo a los partidos políticos tradicionales tuvo como efecto que resultara ganador Jimmy Morales, un candidato que no tenía un plan de gobierno y que tampoco contaba con respaldo de sectores profesionales que le acompañarían para gobernar. Lo inesperado del hecho llevó a que Morales buscara la continuidad de las lógicas del anterior gobierno, y que en un proceso acelerado fuera definiendo su equipo con personas vinculadas a gobiernos anteriores.

De esta forma aparece nuevamente en el escenario político el Comisionado contra el hambre de la Administración Berger, Andrés Botrán, empresario de la industria azucarera y miembro de una de las familias poderosas de Guatemala. Por medio del Acuerdo Gubernativo 45-2016 se crea la Comisión Presidencial para la Reducción de la Desnutrición Crónica, entidad adscrita al Organismo Ejecutivo que depende directamente de la Presidencia. Se instala por un periodo de 4 años y se establece con el objetivo de facilitar y promover los mecanismos de prevención y tratamiento de la Desnutrición Crónica y el mejoramiento de la calidad de vida de los menores de 5 años. Entre las actividades que se definen para esta comisión, destacan:

- Asesorar al presidente para elaborar y dar seguimiento a planes en la materia.
- Desarrollar coordinaciones con la Sociedad Civil y entidades a nivel central, departamental y municipal.
- La Comisión la preside la SESAN y la integran casi los mismos ministerios que componen el SINASAN (MAGA, MARN, MIDES, MINECO, MFP, MSPAS, SEGEPLAN y se incluye un “ciudadano notable”. (www.sesan.gob.gt del 4 de marzo de 2016)

Como puede observarse, se definen funciones que ya están establecidas en el SINASAN, mientras que la única diferencia es que aparece el ciudadano notable, en clara referencia a Botrán. En la misma se confirma la continuidad del equipo del gobierno del Partido Patriota en la SESAN, lo que implica que no se reconoce el fracaso del PH0 e incluso se mantiene y profundiza su enfoque, y nuevamente se plantea la meta de reducir la desnutrición crónica 10% en cuatro años. Como punto de partida Botrán, y no el Secretario de SESAN, presenta la denominada Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica 2016-2020, con la declaración siguiente:

Previo a su presentación la Estrategia Nacional de Prevención de la Desnutrición Crónica fue consensuada con todos los sectores de la sociedad guatemalteca, esta contiene ejes programáticos y transversales, se llevarán a cabo planes operativos con indicadores y medidores a todo nivel: central, departamental y municipal. (www.sesan.gob.gt del 4 de marzo de 2016)

No es real que hubo un proceso articulado adecuadamente para construir la ENPDC. El mismo fue elaborado por el equipo técnico de la SESAN y se presentó en una reunión a la que asistió la INCOPAS, y esto se interpreta que hubo consenso. Es contradictorio además que se plantea retomar la meta de reducción del 10% de la desnutrición crónica, cuando además se reduce la cobertura de municipios. En la primera fase se ajusta solamente a 81 municipios la focalización en los departamentos de Alta Verapaz, Huehuetenango, Quiché y Chiquimula. Mientras que en la segunda fase se suman 57 municipios de San Marcos, Totonicapán y Sololá.

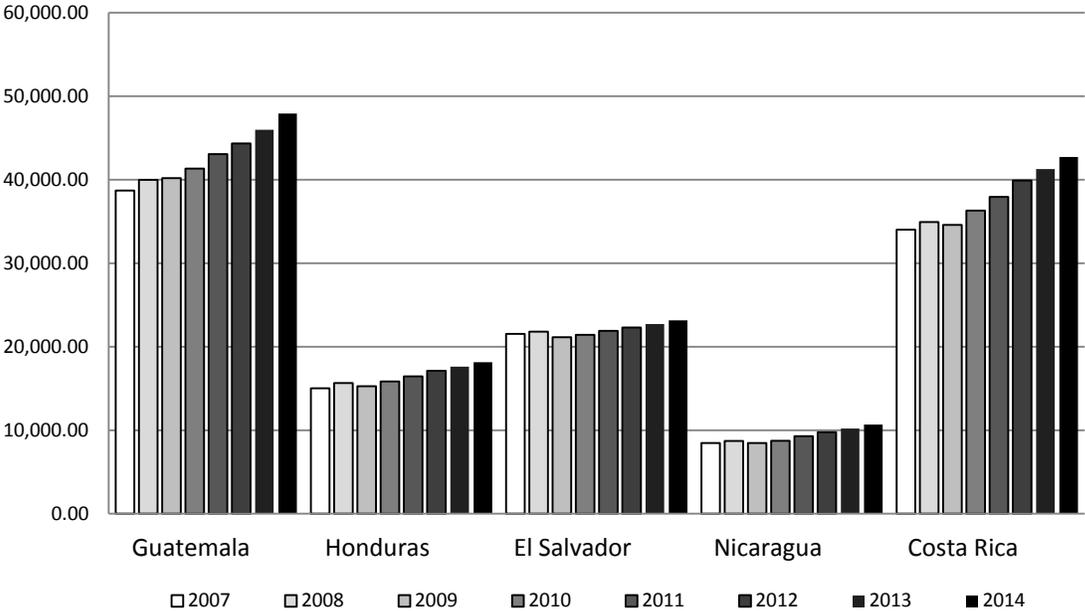
4.4 La capacidad fiscal para respaldar las políticas sociales

Históricamente el Estado de Guatemala ha tenido una política económica que se considera conservadora, en tanto que no ha asumido riesgos de endeudamiento. Esto se ha traducido en que ha dependido más de sus ingresos tributarios, lo que se podría considerar sano si no existiera una elevada tasa de evasión fiscal. Esto ha determinado un Estado sumamente precario para responder a las necesidades de su población y la consolidación de una élite empresarial basada en un sistema de privilegios.

En 2015 la deuda del gobierno alcanzaba el 24% del PIB, aunque es la mejor ubicada en la región centroamericana, en tanto que Honduras alcanza el 45%, El Salvador el 44%, Costa Rica el 39% y Nicaragua el 31%. Por otra parte los ingresos y gastos del gobierno, como porcentaje del PIB son los más bajos de la región latinoamericana, el ingreso ha oscilado en el 11% del PIB, mientras que el gasto total es del 13% del PIB, lo que evidencia un déficit fiscal de al menos 2% del PIB. Si bien mantenerse en una situación deficitaria es una tendencia general en toda la región, evidencia la fragilidad estatal para financiar su propio desempeño, a pesar que durante la última década ha mantenido una tasa de crecimiento económico superior a la media latinoamericana. (CEPAL, 2015: 77-79).

Guatemala se ha logrado mantener como la economía más grande de la región centroamericana, y si bien no es la más pujante, ha logrado mantener una tendencia de crecimiento constante. En un lapso de 7 años incrementó su PIB en casi US\$10 mil millones, mientras que Honduras, El Salvador y Nicaragua, los tres países de la región más vinculados con Guatemala mantienen una tasa de crecimiento sumamente baja, prácticamente estancada. Solamente sumando los PIB de estos tres países, se lograría alcanzar una cifra similar a la de Guatemala; mientras que Costa Rica con una población e infraestructura productiva mucho menor, se ha logrado consolidar en segundo lugar.

Gráfica 20
Centroamérica: Producto Interno Bruto
Periodo 2007-2014
En millones de dólares a precios de 2010



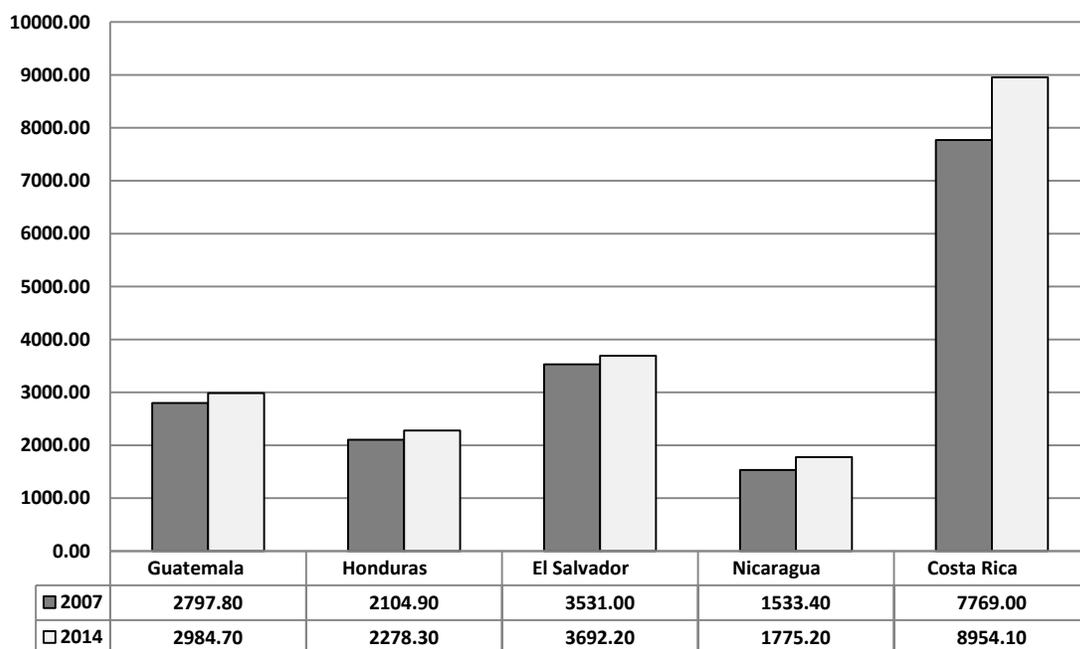
Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL, 2015: 80. Cuadro 2.1.1.3.

En cuanto al PIB por habitante Costa Rica se consolida, y por mucha diferencia, como primer lugar de la región. En 2014 prácticamente triplica el PIB de Guatemala, duplica el de El Salvador y cuadruplica el de Honduras y Nicaragua. Además es la única economía que

en el periodo 2007-2014 logró incrementar en más de US\$1 mil por habitante su PIB, mientras que las otras naciones centroamericanas apenas oscilaron en un incremento de US\$200; en cuanto a Guatemala apenas se alcanzó un incremento de US\$187 por habitante.

Estas grandes asimetrías se explican a raíz de que las actividades productivas en los países del norte de Centroamérica están más vinculadas a la producción extractiva primaria, el nivel educativo es generalmente bajo y prevalece el subempleo, lo que además determina un nivel de cobertura de la seguridad social muy bajo. En este sentido el nivel de consumo es muy limitado, lo que explica además la consolidación de la pobreza.

Gráfica 21
Centroamérica: Producto Interno Bruto por habitante
Periodo 2007-2014
En millones de dólares a precios constantes de mercado de 2010

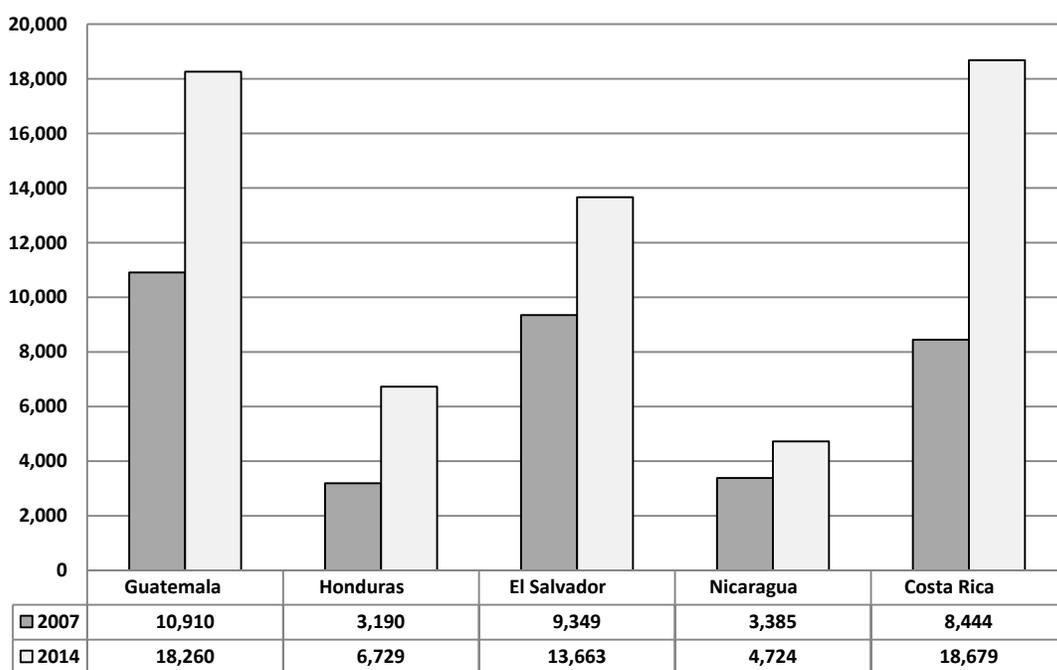


Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL, 2015: 81. Cuadro 2.1.1.4.

Si bien durante décadas Guatemala mantuvo la tendencia de no endeudarse, en el periodo 2007-2014 la deuda externa se incrementó en un 40%, debido a la incapacidad por cubrir el

presupuesto de financiamiento. Para el año 2016 se estima que se incrementará 7.7%, especialmente por medio del establecimiento de bonos, sin embargo la recaudación tributaria solamente logra crecer a un ritmo entre 3% y 4%, lo que implica que prácticamente se está consolidando la tendencia de pagar deuda con deuda. En 2014 por el pago de deuda e intereses, el Estado desembolsó Q8,927 millones, el equivalente para ese año al presupuesto de los ministerios de salud, defensa, desarrollo social, que juntos sumaron Q8,775 millones. (Diario Prensa Libre, 27/09/2015)

Gráfica 22
Centroamérica: Deuda externa
Comparativo 2007 y 2014
(en millones de dólares)

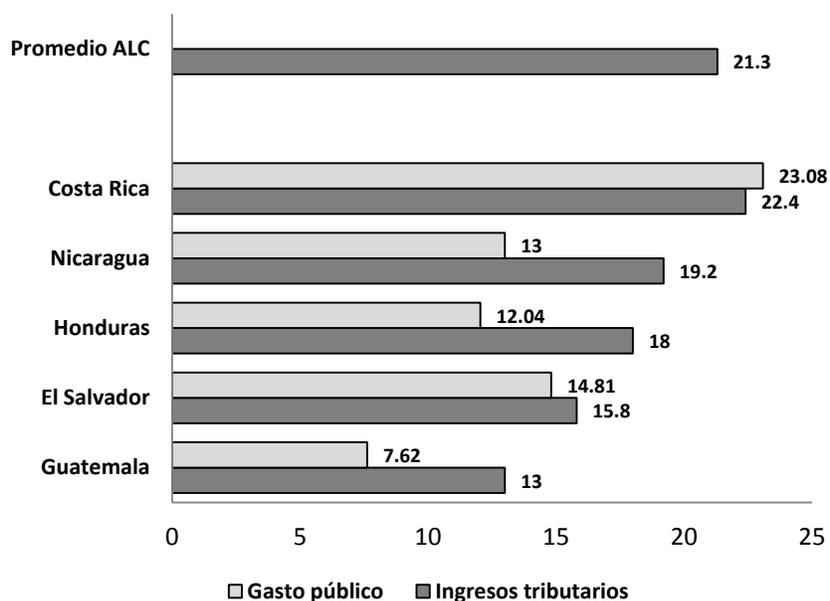


Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL, 2015: 121. Cuadro 2.2.4.4

Durante las anteriores dos décadas Guatemala ha sido el país latinoamericano con menor recaudación tributaria, y también el que menos avanza para ampliar la misma. En 2013 apenas alcanzó el 13% del PIB, mientras que otros países de la región lograban importantes avances. Brasil pasó del 28.2% al 35.7%, Argentina pasó del 12.4% en 1990 al 31.2% y Bolivia del 7% al 27.6%. En el otro extremo Guatemala pasó del 9% al 13% en el mismo periodo. (OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2015: 56)

La baja recaudación tributaria ha determinado además que se constituya también en uno de los que menos gasto social destina en Latinoamérica. A nivel centroamericano se observa que es el que menos invierte en relación al PIB, lo que además constituye apenas una tercera parte del ingreso tributaria; mientras que en el otro extremo Costa Rica prácticamente duplica el nivel de Guatemala, sino que en cuanto a inversión social lo triplica, además logra superar la media latinoamericana.

Gráfica 23
Centroamérica:
Ingresos tributarios vs. Gasto Público Social
(Cómo % del PIB)



Fuente: Elaboración propia con información de CEPAL: Gasto público como porcentaje del PIB. El Gasto Social se definió para Guatemala en 2013, El Salvador y Costa Rica en 2012, Honduras en 2010, Nicaragua en 2009. www.dds.cepal.org/gasto/indicadores . Ingresos tributarios de 2013 con información de Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe 1990-2013. OCDE/CEPAL/CIAT/BID, 2015: 56

4.5 La Ayuda Oficial para el Desarrollo en Guatemala

Se puede observar que el Estado generó una fuerte dependencia financiera de la Cooperación Internacional. En seguimiento a los compromisos de los AP debería implementar una estrategia para el incremento de la carga tributaria, lo que se ha evadido por todos los gobiernos de las últimas dos décadas. Para acceder a estos financiamientos fue asumiendo prácticamente todos los compromisos de la agenda internacional de derechos humanos, lo que le abre la ventanilla de la Cooperación Internacional, CI.

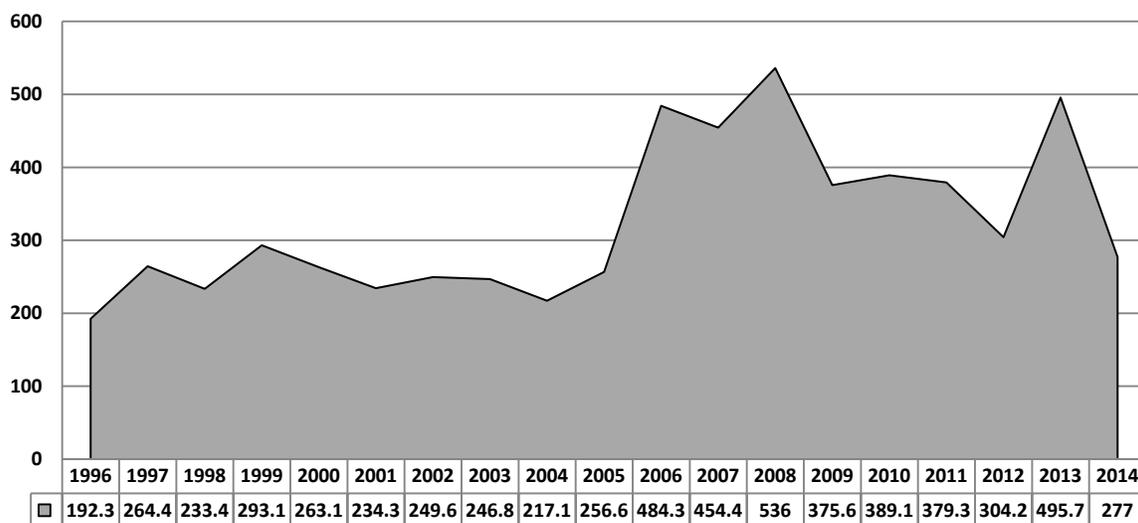
En tanto que se considera que Guatemala es un país de “renta media”, no es un país que se considere prioritario en la agenda de la CI. De hecho en la región centroamericana, Guatemala se encuentra en tercer lugar en cuanto a la Ayuda Oficial para el Desarrollo, AOD, después de Nicaragua y Honduras. A pesar de esto, ha logrado canalizar importantes fondos, especialmente en el marco de los AP, posterior al paso del Huracán Mitch en 1998 y la Tormenta Stan de 2005; aunque cada vez más orientado hacia la atención de emergencias y desastres naturales. Sin embargo el Gobierno de Guatemala no ha logrado identificar todas las fuentes de cooperación. La mayor parte son oficiales pero además dentro del rango de las no oficiales, se encuentran la cooperación solidaria, de iglesias e iniciativas privadas. En cuanto a la AOD en el periodo 1996-2014 Guatemala recibió US\$6,146.3 millones, en un equivalente aproximado al 2% de su PIB. (Morales, 2014: 72).

La SEGEPLAN observa la tendencia de disminución de los fondos de la AOD, haciendo referencia que de un listado de 78 países que en 2010 reportaron datos a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE, Guatemala ocupó el lugar 61, mientras que a nivel latinoamericano ocupa el penúltimo lugar.

El Estado guatemalteco reporta 45 fuentes de cooperantes de las cuales 33 son bilaterales y 12 son multilaterales. Se estima que la cooperación al desarrollo en el periodo 2005-2009 ha alcanzado un promedio anual de USD 495 millones, lo que equivale a promedio de USD 35 per cápita y representa el 1.5% del INB y 17 % del gasto público. Sus principales donantes son Estados Unidos, España, Japón y Unión Europea, los cuales representan el 70% del total de la ayuda oficial para el desarrollo. (SEGEPLAN, 2011: 1)

La principal preocupación que se manifiesta es que se está sustituyendo la cooperación no reembolsable por “préstamos”, a pesar de la “debilidad fiscal estructural”. (SEGEPLAN, 2011: 37) En términos generales la visión de la SEGEPLAN es correcta, sin embargo como puede observarse en la siguiente gráfica derivada de la OCDE, la AOD ha alcanzado niveles altos de apoyo, para el abordaje de problemáticas que generalmente son evadidas por el Estado.

Gráfica 24
Guatemala: Ayuda Oficial al Desarrollo
Todos los donantes, periodo 1996-2014
(En millones de dólares corrientes)



Fuente: Elaboración propia con información de la OCDE. www.stats.oecd.org Aid (ODA) disbursements to countries and regions.

Si bien el Estado ha desarrollado alguna capacidad de gestión y administración de fondos provenientes de la AOD, no desarrolla un proceso de fortalecimiento de su propia capacidad de obtención de recursos financieros dentro del país. Esto significa que el Estado no asume la superación del problema que implica la baja recaudación fiscal, lo que no permite al país crecer según nuestras propias posibilidades y necesidades. El Estado se ha quedado corto para asumir sus compromisos constitucionales y fortalece la tendencia creciente al endeudamiento, lo que implica la imposibilidad de abordar los problemas estructurales en el corto plazo.

Respecto de las temáticas vinculadas al DAA que apoya la CI, los diversos enfoques para identificarlas generan alguna confusión para su interpretación. Para la OCDE durante el periodo 2006-2014 la Ayuda Alimentaria para Guatemala sumó US\$265.1 millones, aunque con una tendencia decreciente, pasando de US\$37.8 millones en 2006 a US\$14.8 en 2014. Sin embargo desde un punto de vista más integral, que implica el abordaje de otras temáticas vinculadas (agua, salud, educación, capacitación, agricultura, comercialización, etc.) la tendencia es creciente y mucho más amplia.

En 2012 se realizó un mapeo de proyectos de cooperación internacional que contribuyen a la SAN en apoyo al Plan de Hambre Cero. Los mismos son ejecutados con fondos de la cooperación tanto bilateral como multilateral, especialmente en la región del Altiplano Occidental del país. En este análisis se excluye las intervenciones con fondos del sector privado, religioso y estatal. Se identificaron 55 proyectos de SAN financiados por 19 cooperantes en 2012. Los principales cooperantes fueron la USAID (que apoya el 25% de los proyectos), la Unión Europea (11%), y el Banco Interamericano de Desarrollo (9%). Se identificó que este año se estaban implementando fondos por un total de US\$724.5 millones de dólares a nivel nacional, de los cuales US\$353.7 millones se invertían en la región del noroccidente por medio de 32 proyectos. (SESAN/USAID, 2012:13)

Para el periodo 2012-2016 se identificaron 24 proyectos mayores de US\$5 millones, el mayor de ellos ejecuta fondos de US\$49 millones. (ANEXO 2). En total se estima que de los proyectos identificados para este periodo se ejecutarían un promedio de US\$464,711,098 por año, el equivalente a US\$127.30 por persona en situación de pobreza extrema, que según la ENCOVI 2014 fue de 3,650,400 personas. (SESAN-USAID, 2012: 53-63)

Cuadro 5
Guatemala: Proyectos y fondos de ejecución en SAN
Todos los donantes, periodo 2012-2016
(En millones de dólares corrientes)

	Regionales y nacionales		Solo en región occidente	
	Proyectos	US\$	Proyectos	US\$
2012	55	724,532,551	32	353,745,921
2013	37	552,457,251	24	333,405,046
2014	26	452,903,009	16	314,750,804
2015	16	341,761,749	12	260,710,821
2016 o más	11	251,900,928	10	249,750,000
Indefinido	3	2,150,928	0	
Total		2,325,706,417		1,512,362,592

Fuente: Elaboración propia con información de SESAN/USAID, 2012: 13, Cuadro 3.

Como puede observarse la inversión es cuantiosa para los escasos avances que se evidencian. Además en gran medida y de forma creciente, la cooperación no solamente aporta fondos, sino además instala oficinas técnicas implementadoras para su ejecución, constituyéndose en un actor fundamental para las acciones de SAN. De esta forma el Estado tampoco inicia un proceso de apropiación de responsabilidades y deja en manos de la cooperación decisiones fundamentales sobre la implementación. Como resultado de esta situación se han manifestado algunas opiniones críticas que generalmente no son expuestas abiertamente y que se presentan en el siguiente segmento.

4.5.1 Percepciones sobre el impacto de la Cooperación Internacional

Para identificar algunas percepciones sobre el impacto de las intervenciones en materia de SAN por parte de la Cooperación Internacional se realizaron entrevistas individuales a personas que laboran en organizaciones internacionales en materia de SAN, de la SESAN, así como personas vinculadas a procesos de desarrollo en las regiones priorizadas. A continuación se presentan sistematizadas las principales opiniones. Debido a la sensibilidad del tema las personas que opinan no son identificadas:

- **Los costos de operación de la CI son muy elevados.** Se critican los gastos superfluos, tales como la utilización de autos y hoteles de lujo, y especialmente que los salarios de los funcionarios son desproporcionalmente altos. Esto limita la inversión real en las personas beneficiarias, lo que implica que generalmente se priorizan las situaciones donde hay capacidad de evidenciar resultados.
- **Se ha generado el desarrollo de una “élite técnica” muy cerrada.** La misma se conforma por profesionales muy técnicos, en gran parte extranjeros, que no logran una comunicación efectiva con las personas más pobres y no comprenden la complejidad de las problemáticas sociales. Esto ha generado que generalmente no se busque llegar a las raíces de los problemas. De hecho las comunidades priorizadas generalmente no son las más aisladas, ni las más necesitadas.
- **Se trata de imponer un enfoque de desarrollo desconectado de la realidad nacional.** Se considera que a pesar que no se manifieste abiertamente, se menosprecian los conocimientos, capacidades e ideas de las comunidades. La ayuda ya viene diseñada para funcionar bajo las lógicas que se imponen desde otros espacios y niveles, lo que ha implicado que generalmente se contraten “consultoras” que solamente llegan a implementar acciones bajo formatos rígidos y orientados a “beneficiarios”.
- **El constante relevo de actores obstaculiza el desarrollo de procesos sostenibles.** En tanto que generalmente se han dado acciones muy aisladas, se prioriza el trabajo con actores implementadores y beneficiados que están en la capacidad de responder a estas lógicas. De esta forma las problemáticas más complejas son evadidas y cuando se terminan los proyectos se difuminan los actores, dificultándose la posibilidad del seguimiento de mediano y largo plazo.
- **Se suplantán las funciones del Estado y el mismo no asume un papel rector.** El Estado pierde la capacidad de decisión, la cual debería estar en armonía con procesos de planificación legítimos. Más bien el Estado se inscribe en procesos e iniciativas que surgen en otros ámbitos, con el fin de aprovechar todo tipo de apoyo y posteriormente deja a los organismos en la libertad de actuar con sus propios criterios. No se han observado procesos de acompañamiento estatal, de evaluación de resultados o monitoreos básicos.
- **Se neutralizan los procesos de planificación legítimos y se suplantán por procesos al gusto de la cooperación.** Se criticó muy puntualmente el desarrollo del PLANOCC, el que se considera que se realizó para ajustarse a una iniciativa global de SAN, denominada Feed The Future que impulsa la USAID. Se observa que la falta de un proceso legítimo explica el fracaso del PH0, el cual si bien siguió una línea de proyecto, los resultados son negativos.

Respecto de las intervenciones desarrolladas para apoyar la agricultura por parte de la Cooperación Internacional, una persona entrevistada opina:

El enfoque aplicado a Agricultura no es adecuado a los más pobres y por lo mismo es una población excluida de estos esfuerzos. Es fundamental analizar este enfoque, ya que si bien genera ingresos, posteriormente no se garantiza que esto se distribuya en las comunidades. En cuanto al enfoque en Salud, se ve más acertada la lógica, ya que se apoyó al Programa de Extensión de Cobertura en el sistema de salud, aunque posteriormente el Estado no orientó bien este apoyo. Se quitó a las prestadoras de servicios, pero no se suplantó con su componente estatal, que era la lógica planteada. (Entrevista funcionario de FAO)

Sobre el apoyo que brinda la USAID, se considera que debería ser más coherente, alineado a las planificaciones y respetuoso de las características del gobierno.

Si bien el Estado no tenía capacidad de responder ante este importante apoyo, pero esto no implicaba que se cerrara la comunicación, los espacios de coordinación son simbólicos. En todo caso el Estado venía en franco deterioro y no tenía capacidad de dar orientaciones, pero esto se pudo abordar de otra forma. No era lo más idóneo contratar a AGEXPORT y ANACAFE, esto se impuso y no hubo oportunidad de discutirlo. Además Feed The Future es un monstruo muy grande, es difícil controlarlo gerencialmente y esto genera sus propias limitaciones para comunicarse con la gente. Este es un reto que debería atenderse. (Entrevista funcionario de SESAN)

Por otra parte se observa como negativa la contratación y subcontratación de servicios que se consideran onerosos y no son los productos más adecuados. Por ejemplo se destaca la contratación de una consultoría por US\$40 mil por crear un manual agrícola, que posteriormente no fue funcional y no se pudo aprovechar, pues contrataron una empresa de Estados Unidos que desconocía los procesos nacionales. Además son reiteradas las contrataciones de diagnósticos de procesos que ya se saben los resultados.

La burocracia es muy grande y como pagan mucho más han afectado a otras agencias de cooperación. Considero que si toda la gente que trabaja tuviera acciones más efectivas, los cambios serían visibles. Considero que la metodología de las “cadenas de valor” es interesante, pero no la más efectiva. ¿Porque no se discute el fortalecimiento de los

mercados locales? ¿El rescate de la economía nacional? ¿El pago adecuado de salarios a la gente que participa en estos procesos? (Entrevista funcionario de FAO)

Otro informante de SESAN considera que para la USAID el PLAN OCC no es referencia, solo fue un requisito que necesitaban cumplir y eso se hizo. Sobre la Ventana de los Mil Días considera que fue un tema interesante al principio y se consideró estratégico en el momento que el Programa de Extensión de Cobertura se cerró (servicios de salud proveídas por ONG que vendían servicios al Estado) pues era muy caro y siempre se pensó en cerrarlo. Pero cuando desaparece no se suplantó con nada y quedó el vacío.

De parte de tres trabajadores de la SESAN se hacen algunas observaciones importantes sobre el programa Feed the Future, FTF. Les parece que en su diseño fue una iniciativa interesante, pero actualmente desconocen lo que hace, sus impactos y sus formatos de trabajo. Por su naturaleza conocen lo que hace Save the Children y Catholic Relief Services, especialmente el PAISANO, pero no tienen comunicación directa con USAID y otros implementadores. Al inicio hubo buena comunicación, pero posteriormente se fue diluyendo y no fue tan fructífero. Reconocen que USAID solamente se ha acercado a la firma de convenios, pero posteriormente se desaparece.

Reconocen que la SESAN también ha fallado en desarrollar los canales de comunicación vigentes.

Si bien hay una instancia que se desarrolla en el SINASAN, llamada Grupo de Instancias de Apoyo GIA, donde deberían coordinar con la cooperación de cualquier tipo, este espacio no lo respetan muchas instancias. Han desarrollado su propio espacio de coordinación donde está ausente el Gobierno, que le han llamado GT SAN (Grupo de trabajo en SAN). Cuando algunas instancias llegan a reuniones del GIA, ya llevan discusiones avanzadas y el gobierno queda ausente de tomas de decisiones. Pero es fundamental mantener esta coordinación y consideran necesario que lo respeten. A la USAID no le gusta rendir cuentas y cuando solicitan información para publicarse en el SIMON, no se les envía, por lo que es evidente que nadie sabe qué hacen, con cuántos recursos y en qué zonas, lo que ha llevado a “encontrarse con ellos” en algunos espacios, generando duplicidad. Ellos quisieran evaluar las metas específicas, pero no dan información al POASAN GIA, (revisión de POAs de instancias del GIA). (Entrevista funcionario de SESAN)

Sobre el FTF consideran que hay mucha distorsión, consideran que se trata de vincular acciones con actores que no son los más adecuados. Las personas beneficiarias no son las más pobres y ya eran beneficiarios de los Encadenamientos Agrícola desde hace décadas, por lo que consideran que de los 30 municipios donde trabajan seguramente no hay avances, pero es totalmente desconocido.

Quando se elaboró el PLAN OCC la USAID orientó su diseño y se reconoce que no hubo un adecuado proceso de consulta sobre sus espacios de implementación y los alcances. Al principio se pensaba que podría ser un buen plan, pero posteriormente no se le dio seguimiento y nadie lo identifica en este momento como base de referencia. Actualmente consideran que se aparta de las causas estructurales del hambre y la desnutrición y de los procesos que implementa, consideran que el único adecuado es el de salud y nutrición. Sobre la lógica que plantean los procesos de encadenamientos agrícolas podrían ser eficaces si se orientaran al mercado nacional y no precisamente el externo, no ven la necesidad de “exportar por exportar”, estos mercados son volátiles y no garantizan la sostenibilidad de los precios. Deberían involucrar a más gente nacional y fortalecer los mercados nacionales. (Entrevista funcionario de SESAN)

Consideran que se debe reorientar a nivel local y que debe haber una mejor coordinación en todos los niveles. Debe adecuarse según las necesidades de cada región y rediseñar sus objetivos para llegar a una población meta que realmente se justifique.

La participación de ANACAFE y AGEXPORT no le aporta al proceso. Ellos no quieren trabajar con las personas más pobres, sin tierra y en condiciones de extrema pobreza, pero el FTF se diseñó para ellos y no para otro objetivo. No es que ambas instancias hagan mal su trabajo, pero esto está desvinculado de las temáticas alimentarias, además dedican la mayor parte del tiempo a evaluar y rendir cuentas a lo interno, lo que reduce significativamente su dedicación a los procesos. Solamente CRS en Totonicapán han desarrollado un trabajo de participación social interesante y Save the Children desarrolla un mejor trabajo, ya que tienen más de 30 años de trabajar en la región, pero esto no se socializa. (Entrevista funcionario de FAO)

En tanto que recientemente se aprobó el PESAN, esperan que las nuevas autoridades de la SESAN logren que el mismo sea respetado y respaldado por la Cooperación Internacional. En este sentido consideran que es un buen momento para que el FTF se alinee al mismo.

Consideran que USAID debe respetarlo y rendir cuentas al gobierno, además participar en la instancia GIA, en el sentido que debe coordinar con la gente, no solo con sus socios.

Es generalizada la percepción negativa sobre el Estado, pero es un momento especial en el cual no tienen recursos, por lo que su trabajo es más bien muy positivo como SESAN. Se reconocen los avances del Plan de Hambre Cero y esto es positivo, que lograrían más éxito si tuvieran más recursos. Por lo que si USAID aportara a la estrategia, seguramente habría resultados sensibles. Actualmente la SESAN solamente tiene 240 empleados para todo el país, mientras que la USAID posiblemente tenga más del doble en una sola región, por lo que su trabajo debería ser más visible. El cambio de gobierno es una oportunidad para mejorar y revisar los fallos de los procesos. (Entrevista funcionario de SESAN)

Recomendaciones para una mejor coordinación de trabajo entre la Cooperación Internacional y el Estado de Guatemala:

- Que la USAID brinde más información, especialmente a los sistemas de información del gobierno.
- Que haya mayor alineación y dediquen tiempo a la coordinación con otras instancias y el Estado, para consolidar mecanismos y tomar decisiones más estratégicas.
- Aportarle a la sostenibilidad de los procesos, lo que solamente se logra teniendo mejor comunicación con la gente, para que respalde los procesos.
- Construir las propuestas desde las bases, para que no sean solamente recetas que se importan sin mayor adaptación. Que la sociedad civil realmente tenga mayor participación y tome parte en la toma de las decisiones.
- Que hayan directrices claras y transparentes.
- Que se identifiquen cambios sensibles, por ejemplo el apoyo en semillas genera procesos de participación, de mayor involucramiento y la gente percibe beneficios en el corto plazo.
- Que no se dediquen solamente a capacitar líderes, ya que mucha gente no comparte los conocimientos y solamente se generan cacicazgos inútiles que posteriormente pueden truncar procesos.
- Que se sistematice la información que hay disponible, y que ya no se genere más, pues se invierte muchas veces en generar la misma información.
- Que ya no se subcontrate servicios, pues esto no genera capacidades y posteriormente los productos no se adaptan a otras necesidades.

CAPITULO 5: La realización del Derecho a la Alimentación Adecuada

5.1 Marco jurídico para la realización del Derecho a la Alimentación Adecuada

El DAA es reconocido en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985, que explícitamente en su artículo 51 sobre protección a menores y ancianos, establece que el Estado les garantizará el DAA, entre otros. En el artículo 99 relativo a los temas de alimentación y nutrición se expone que el Estado velará por una alimentación y nutrición que reúna los requisitos de salud y sobre la coordinación de acciones para alcanzar un sistema alimentario nacional efectivo. (Gobierno de la República de Guatemala, 1985)

En seguimiento de la construcción de un marco político e institucional para alcanzar la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala, en 2005 se creó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005) y en 2006 su Reglamento (Acuerdo Gubernativo 75-2006), que buscan la consolidación de un marco institucional para la coordinación de entidades que ya trabajaban en temáticas vinculadas a la alimentación, incluyendo coordinaciones con otros sectores, no gubernamentales e internacionales. El SINASAN utiliza el siguiente concepto de Seguridad Alimentaria y Nutricional:

...el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa. (Gobierno de la República de Guatemala, 2005: 11)

Como puede observarse este concepto es similar al desarrollado en la Observación General 12 del PIDESC, el que define que el DAA de la siguiente forma:

El Derecho a la Alimentación Adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño/a, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. (ONU, 1999: 3)

En este sentido, se reconoce que el concepto utilizado en Guatemala es positivo y ha aprovechado criterios derivados de discusiones técnicas de alto nivel. Por otra parte el SINASAN se plantea como objetivo:

...establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, un espacio institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional a través de planes. (Gobierno de la República de Guatemala, 2005: 4)

En este sentido, las políticas públicas deben mantener la misma lógica y no contradecir el espíritu de la PNSAN. En especial se trata de impulsar los objetivos de la PNSAN en los planes estratégicos, programas y proyectos sectoriales orientados al desarrollo socioeconómico del país. Por su parte la PNSAN plantea objetivos específicos que están muy alineados con los principios del DAA. Se remarcán las ideas principales para su mejor visualización:

1. Asegurar la disponibilidad y el abastecimiento permanente y suficiente, en cantidad y calidad, de los alimentos necesarios para toda la población, a través de un equilibrio razonable entre la producción nacional y la importación de alimentos.
2. Promover y priorizar todas aquellas acciones tendientes a mejorar el acceso económico, físico, biológico y cultural de la población a los alimentos.
3. 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.
4. 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.
5. Velar por la calidad de los alimentos de consumo nacional, en cuanto a higiene, inocuidad y propiedades nutricionales y pertinencia cultural.
6. Implementar un marco regulatorio, institucional y operativo para los programas de la ayuda alimentaria, incluyendo situaciones de emergencia.

7. Implementar un sistema de información nacional, permanente y veraz, sobre la seguridad alimentaria y nutricional, para identificar los factores estructurales, ambientales y humanos que inciden en la misma, a fin de emitir alertas tempranas y tomar decisiones políticas y técnicas en forma oportuna.
8. Desarrollar y fortalecer mecanismos de prevención y tratamiento de problemas nutricionales por escasez o exceso, con prioridades en los grupos de mayor riesgo por edad, condiciones fisiológicas, área de residencia, nivel socioeconómico, género y, o identidad cultural.
9. 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. (Gobierno de la República de Guatemala, 2005: 7)

Como puede observarse los objetivos que plantea la PNSAN implican un fuerte reto para su implementación. Es positivo que se retomen en un sentido integral las amplias dinámicas que plantea el DAA por medio de sus cuatro pilares.

Recuadro 2 Estructura creada por la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005)	
<p>La ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional SINASAN, establece que el mismo está integrado por instancias de gobierno y de la sociedad guatemalteca, con el apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional. La función básica es la llevar a cabo acciones de coordinación intergubernamental, manteniendo el espíritu de la PNSAN. Para esto se deben ejecutar acciones de coordinación, planificación en el sentido de la seguridad alimentaria y nutricional. Las instancias creadas para sustentar el desarrollo de estas funciones son las siguientes:</p>	
<p>CONASAN: Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.</p>	<p>Es la máxima entidad que tutela las acciones de implementación de la PNSAN. Este cumple con funciones de dirección y decisión política. Está compuesta por representaciones tanto del Gobierno como de la Sociedad Civil, además de la cooperación internacional como asesoría técnica. Las sesiones del CONASAN, están reglamentadas para realizarse de forma trimestral, incluso están calendarizadas para la última semana de los meses de: marzo, junio y septiembre. Se establece que en la reunión a realizarse en los meses de marzo, los miembros del SINASAN, deben trasladar a la SESAN su proyecto de plan operativo.</p>
<p>SESAN: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.</p>	<p>Establece los procedimientos de 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 los diferentes niveles del país (nacional, departamental, municipal y comunitario). Promueve la creación y aprobación de planes operativos y otras acciones necesarias para el impulso de la PNSAN. Además desarrollará mecanismos de información para la toma de decisiones estratégicas.</p>
<p>INCOPAS: Instancia de Consulta y Participación Social</p>	<p>Este se considera como el canal de comunicación entre sociedad civil y gobierno y espacio de participación, donde se plantearán propuestas relacionadas. Se integra por un representante titular y un suplente, designados por cada uno de los sectores vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional: Indígena; Campesino; Sindical; Empresarial; Iglesia católica; Iglesia evangélica; Académico; Organizaciones no Gubernamentales; Organizaciones de mujeres; y Colegio de Profesionales</p>
<p>GIA: Grupo de Instituciones de Apoyo</p>	<p>Está conformado por las instituciones o entes que sin estar obligados o vinculadas directamente por esta ley, pertenecen al Estado o colaboran con este. Entre ellas la Comunidad Internacional y aquellas entidades estatales que pueden brindar algún soporte técnico.</p>

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley del SINASAN. (Gobierno de la República de Guatemala, 2005: 5-15)

En seguimiento a los lineamientos de la PNSAN y la ley del SINASAN, se establece el requisito de contar con un Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional,

PESAN, por medio del cual se coadyuve a operativizar el funcionamiento del marco institucional, coordinado y articulado entre el sector gubernamental la sociedad civil y los organismos de cooperación internacional, para alcanzar la SAN. (Gobierno de Guatemala, 2005: 11-26)

Como principios rectores se establecen: la solidaridad, la transparencia, la soberanía alimentaria, la tutelaridad, la equidad, la integralidad, la sostenibilidad, la precaución, la descentralización y la participación ciudadana. Implica además la transversalidad de los ejes de ambiente, salud, agua para consumo humano y para producción de alimentos, priorización a la población vulnerable y vulnerabilidad ante desastres.

El SINASAN se conforma por las instituciones del Estado, por medio de los ministerios y secretarías vinculadas a la SAN, la Vicepresidencia de la República, y con el apoyo técnico y financiero de la Cooperación Internacional. Se establecen tres niveles de acción (dirección y decisión política, coordinación y planificación técnica y ejecución)

La dirección y decisión política de las acciones en materia de SAN, deben ser consultadas por el CONASAN. Cada uno de los integrantes:

...será responsable de impulsar al interior de las instituciones que representan, el cumplimiento de los instrumentos y acciones de la política SAN, las acciones que se deriven de los planes estratégicos y operativos que permitan enfrentar problemas coyunturales graves de inseguridad alimentaria, así como las demás directrices emitidas por resolución, que deberán ser acatadas por las instituciones de gobierno en el momento que las transcriba la Secretaría Ejecutiva. (Gobierno de Guatemala, 2005: 6)

Para coordinar las acciones del SINASAN se establece la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN, como entidad que tiene la responsabilidad de:

...coordinación operativa interministerial del Plan Estratégico de SAN, así como de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país. (Gobierno de Guatemala, 2005: 8)

La SESAN debe coordinar la formulación del PESAN y lo propondrá al CONASAN para su aprobación. Además debe coordinar su actualización, ejecución, seguimiento y evaluación y apoyará a las instancias ejecutoras en la planificación y programación de los planes operativos en sintonía a la PNSAN. Además debe diseñar un sistema de información para monitoreo y evaluación de la situación de SAN, así como el avance e impacto del PESAN. Finalmente debe abordar la elaboración de planes en situaciones de emergencia.

Cuadro 6
Corresponsabilidad institucional en el SINASAN según ámbito de competencia

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), en coordinación con otras instituciones	
Utilización Biológica de los Alimentos	Impulsar las acciones que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consume.
Tratamiento de la Desnutrición	Fortalecer y actualizar de forma continua los recursos humanos institucionales y de otras instancias sobre el diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación del desnutrido.
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), en coordinación con otras instituciones	
Disponibilidad de Alimentos	Impulsar las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población, ya sea por producción local o vía importaciones, en forma oportuna, permanente e inocua.
MAGA, Ministerio de Economía (MINECO), Ministerio de Trabajo (MINTRAB), Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), en coordinación con otras instituciones	
Acceso a los Alimentos	Impulsar las acciones tendientes a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población de forma estable.
MSPAS, MINEDUC, MINECO, en coordinación con otras instituciones del Estado	
Consumo de Alimentos	Impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos.
SESAN con el apoyo de la cooperación internacional	
Información, monitoreo y evaluación de la SAN	Diseñar, montar y operar el sistema de información y vigilancia de la SAN.
Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en coordinación con la SESAN	
Descentralización	En los ámbitos departamental, municipal y comunitario los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural conformarán comisiones específicas de SAN para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la PNSAN y del Plan Estratégico, con sus respectivos programas, proyectos y actividades.

Fuente: Elaboración propia con datos de la Ley del SINASAN. (Gobierno de Guatemala, 2005: 11-12)

5.2 Las estrategias para el abordaje del Hambre y la Desnutrición

Una estrategia es una serie de acciones previamente estudiadas y planificadas, que buscan identificar la mejor opción, en tiempo y espacio, para realizar pasos ordenados que lleven al cumplimiento de un objetivo. Estas acciones se adecúan al escenario en el cual se reconocen los aspectos que impiden u obstaculizan la realización del mismo. De esta forma se abordan todos los componentes de una problemática, mediante una reflexión muy profunda de sus elementos descompuestos en sus factores más elementales.

Una estrategia de política pública debe ser sostenible en el tiempo, para lo cual requiere de respaldo político. Las acciones iniciadas deben contar con el seguimiento adecuado para alcanzar metas intermedias, las cuales deben ser medidas y valorados sus alcances. Esto lleva a la superación de etapas, que posteriormente consolidan nuevos escenarios más favorables para alcanzar las metas finales. Una estrategia no es infalible, por lo que debe ajustarse constantemente a las nuevas condiciones que se van alcanzando. Por su parte las acciones no deben improvisarse; deben basarse en aprendizajes y experiencias negativas para que los nuevos abordajes se ajusten cada vez más a la realidad.

Guatemala como signataria del PIDESC tiene el reto de promover acciones para la realización del DAA. En este sentido, la FAO desarrolló las denominadas Directrices Voluntarias para el DAA, mediante las cuales se plantea a los Estados un conjunto de acciones que lleven a su realización. Las Directrices Voluntarias plantean que:

Los Estados, según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en los derechos humanos para la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional como parte de una estrategia nacional general de desarrollo, incluidas estrategias de reducción de la pobreza, si las hubiere. (FAO, 2007: 11)

Contar con un SINASAN derivado de la PNSAN se constituyó en el primer paso estratégico hacia la superación del hambre. En sentido práctico se identifican como la estructura y la orientación esencial de las siguientes acciones, las cuales se consolidan en el siguiente nivel, esta vez más operativo, los Planes Estratégicos.

5.2.1 Los primeros planes estratégicos de SAN

El primer PESAN se presenta en 2007 durante el Gobierno de Oscar Berger y dos años después de la entrada en vigencia de la Ley SINASAN y la existencia de la PNSAN; el mismo contemplaba implementarse por un plazo de diez años, para el periodo 2007-2016. El mismo tuvo como base el conjunto de corresponsabilidades establecidas en el SINASAN para el desarrollo de su matriz operativa. Sin embargo es importante hacer la observación que no definía resultados, indicadores y acciones que aclararan los formatos para cumplir con cada objetivo estratégico; tampoco definía los recursos con los que se contaban.

Un problema que posteriormente fue pasando a otras administraciones es que los PESAN iniciales no contaron con una línea de base bien orientada a sus componentes. Se parte de información resultante de estudios diversos que por no coincidir en una misma lógica no lograban encajar adecuadamente. En este sentido los indicadores que se han utilizado tampoco corresponden a un sistema consolidado; sin embargo existe abundante información generada por los sistemas oficiales que podrían funcionar de forma más enfocada y eficiente.

En el contexto del inicio del Gobierno de Álvaro Colom en 2008, el PESAN 2007-2016 se va quedando al margen, y con la aparición de dos planes más concretos, los denominados planes “coyuntural” y el de “contingencia”, finalmente se descarta. Estos se impulsaban desde el Consejo de Cohesión Social, ente que aparece en escena este año con amplias facultades, por medio de las cuales se suplantaron las funciones primordiales del SINASAN.

El Plan Coyuntural se basó en la estructura de la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica, ENRDC, y se enfocó en 46 municipios identificados por el MAGA en 2002 como los de mayor IVISAN y los Mapas de la Pobreza de 2006. (Gobierno de Guatemala, 2008: 48-51). Mientras que el Plan de Contingencia se orientó en la atención de los municipios priorizados e incluyó a los municipios afectados por desastres climáticos. (Gobierno de Guatemala, 2008: Presentación SESAN).

Por medio de estos planes la institucionalidad vinculada al SINASAN se acopla al formato del Consejo de Cohesión Social, CCS. Los programas Mi Familia Progresá (transferencias

monetarias condicionadas), Bolsa Solidaria (alimentos), Comedores Solidarios (venta de comida preparada en zonas urbanas), Escuelas Abiertas (apoyos en cultura y deportes en zonas marginadas), Mi Familia Aprende (capacitación en nutrición e higiene) y el programa de fertilizantes Pro Rural, se convierten en los principales mecanismos para el traslado de apoyos a la población pobre. Se reconoce que sí se dio un proceso de selección de beneficiarios adecuado con el apoyo del INE. Respecto del programa Mi Familia Progresa, se pudo verificar que si bien la estrategia de condicionar la entrega de las transferencias por medio del control sanitario y de asistencia escolar fue positiva, hubo muchos problemas para seleccionar a las familias beneficiarias, lo que fue reconocido por la primera directora de MIFAPRO, María Castro.

Más de 50 mil quejas de exclusión y comunidades no censadas por un censo inicial en 2008 mal realizado, a un costo de Q37.8 millones; un segundo censo en 2009 ha sido necesario para corregir las fallas a un costo de Q20 millones. (Garoz, 2009: 5)

En 2009 se presenta el nuevo PESAN para el periodo 2009-2012, el cual se basaba en los fundamentos del plan de gobierno de la UNE Plan de la Esperanza, así como en el Plan Coyuntural. Se observa que este plan en particular solamente trataba de ajustarse a lo que ya se venía realizando y no tuvo mayor trascendencia, ya que en diciembre de 2011 se presenta otro PESAN, esta vez para el periodo 2012-2016, el cual se encontraba de alguna forma condicionado a que la UNE ganara las elecciones de 2012, lo que no ocurrió, por lo que se ve truncado nuevamente. El desarrollo del PESAN 2012-2016 se justificó con el argumento que se trataba de armonizar las políticas de DRI y del Cambio Climático con la PNSAN, tratando de abordar un enfoque integral y sectorial, así como la gestión de resultados por medio del establecimiento de POA's funcionales.

Como puede observarse en el siguiente cuadro el PESAN 2012-2016 plantea cinco objetivos estratégicos, basado en el planteamiento de responsabilidades que define la PNSAN. Sin embargo como puede observarse en la columna central, el formato de definición de las problemáticas incluidas no profundiza en las causas, solamente en las manifestaciones. Bajo este criterio se abre la puerta para que las respuestas sean sesgadas, aisladas y sin buscar mayor explicación de las problemáticas.

Cuadro 7
Objetivos y responsabilidades institucionales del PESAN 2012-2016

Objetivos estratégicos	Problemas considerados en la definición de las respuestas	Responsabilidad sectorial enmarcada en la PNSAN
MAGA: Disponibilidad de alimentos		
Facilitar la producción de alimentos a nivel nacional, la importación, procesamiento, comercialización y que lleguen a toda la población, en suficiente cantidad y que se obtengan reservas por concepto de donaciones de ayuda alimentaria.	<ul style="list-style-type: none"> • Limitado acceso a activos productivos de familias pobres y en extrema pobreza. • Poca diversidad en producción en productores de subsistencia. • Acceso limitado a mercados que desestiman la competitividad local. • Prácticas agrícolas que deterioran el medio ambiente. 	Impulsar las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población ya sea por producción local o vía importaciones.
MAGA, MINECO, MINTRAB, MICIVI: Acceso de alimentos		
Promover el acceso de la población a los alimentos necesarios para cubrir las necesidades y requerimiento nutricionales que garanticen su desarrollo humano.	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de oportunidades de empleo. • Creación de valor agregado a la producción. • Emergencias nacionales por fenómenos naturales causados por el cambio climático. • Niñez escolar con deficiencia en su nutrición. 	Impulsar las acciones tendientes a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población.
MSPAS, MINEDUC, MINECO: Consumo de alimentos		
Propiciar que toda la población adopte y fortalezca hábitos alimentarios que le permitan tomar decisiones adecuadas en cuanto al consumo diario de alimentos nutritivos, inocuos, culturalmente aceptados.	<ul style="list-style-type: none"> • Prácticas inadecuadas en la alimentación en el hogar. • Escasa información de alimentos y su consumo. 	Impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos.
MSPAS: Aprovechamiento biológico y Prevención y tratamiento de la desnutrición		
Incrementar la resiliencia de las personas y las comunidades mediante el mejoramiento sostenido de las condiciones ambientales y de salud y el acceso a servicios básicos para una óptima utilización biológica de los alimentos.	<ul style="list-style-type: none"> • Bajo acceso a los servicios de salud. • Limitado acceso a agua segura y saneamiento ambiental. 	Impulsar las acciones que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental
		Impulsar las acciones que permitan fortalecer y actualizar en forma continua los recursos humanos institucionales y de otras instancias sobre el diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación del desnutrido
SESAN: Coordinación Sistemas de información, monitoreo y alerta de la INSAN. Fortalecimiento institucional. Asignación de recursos. Cooperación internacional		
Impulsar la consolidación, el fortalecimiento y el desarrollo del SINASAN, considerando los ejes transversales.	<ul style="list-style-type: none"> • Poca cultura de planificar. • Deficiencia en el desarrollo de los sistemas de planificación. • Débil desarrollo de planificación en SAN. 	Diseñar, montar y operar el Sistema de información y vigilancia de la SAN

Fuente: Elaboración propia con información del PESAN 2012-2016.

Es un hecho relevante el introducir el enfoque de Cohesión Social en Guatemala, así como replicar algunas de las experiencias exitosas en Brasil, que quizás hubiesen generado mayor impacto si el Gobierno de la UNE no hubiera tenido que afrontar la Crisis Alimentaria de 2008. Si bien se elaboró un plan específico denominado “Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional del precio de los alimentos en Guatemala”, fue un programa más que no tuvo éxito. El Estado fue incapaz de controlar los precios de las diez acciones, y se puede observar que solamente el de ampliar los préstamos para arrendar tierra tuvo relativo éxito. (Garoz, 2009: 9)

Se observa la tendencia a priorizar el componente de Disponibilidad, aunque se plantea por medio de la lógica de fomento a la agricultura para la exportación por medio de los programas agrícolas del Programa Prorural, que incluyó café, cardamomo y palma africana. Esto evidencia una contradicción que frecuentemente se repite en todos los planes; se plantea la lógica que por medio de la promoción de la agroexportación se fomentará el empleo rural, la incorporación a mercados lucrativos y posteriormente mejorarán las economías locales. Sin embargo, esto lleva a que las poblaciones más pobres, sin tierra ni recursos, no pueden acceder a estos procesos y se prioriza a agricultores medianos, los cuales no garantizan que cumplirán los derechos laborales y salariales de los trabajadores del campo. De esta forma solamente se ha fortalecido la proletarización del trabajo agrícola, sin un efecto positivo en las economías rurales. Entre los grandes temas ausentes en los planes desarrollados se encuentran:

- Salario mínimo, la vigilancia de su cumplimiento en el medio rural, así como su establecimiento, que no se basa en criterios técnicos adecuados para establecer su monto cada año;
- Canasta básica alimentaria, su definición que ya perdió vigencia, la protección a los productos que la componen, así como el fortalecimiento de la producción nacional de sus alimentos esenciales.
- Mercados locales, para apoyar la comercialización de la producción de los pequeños productores y mejorar la adquisición de los consumidores.
- Reservas alimentarias, como un mecanismo para regular la disponibilidad de alimentos, especialmente granos básicos.

5.2.2 El PESAN para la región de Occidente

El Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Occidente, PLANOCC 2012-2016, se constituyó en el primer plan regional de SAN a implementarse en Guatemala. Este hecho que se podría considerar un paso positivo en la historia de las políticas relativas, se constituyó también en uno más de los constantes ensayos de política pública que no tuvo éxito a raíz de no contar con una base sólida de respaldo político. Se utiliza por primera ocasión el argumento de las “acciones focalizadas” que posteriormente se fue convirtiendo en una constante en las políticas sociales, y que por medio del cual se fueron delimitando las acciones en la medida de lo posible, sobre lo necesario.

Es totalmente justificable que la región occidental se constituya como región priorizada a raíz del histórico rezago social que presenta. Es la región de Guatemala en la que manifiestan los mayores rezagos sociales y en la que se aglutina la pobreza extrema, lo que determina que concentre a la mayor parte de la población en situación de vulnerabilidad alimentaria. Además es la región donde se ubica la mayor parte de la población indígena y que sufrió en mayor medida de los efectos del Conflicto Armado Interno de 36 años.

Si bien el PLANOCC hace constante referencia a las múltiples desigualdades que sufren los pueblos indígenas, las problemáticas de desigualdad étnica, económica o de género no generaron respuestas coherentes. El PLANOCC plantea en sus principios rectores:

Mientras más desigualdades y desequilibrios existan, menores serán los niveles de seguridad alimentaria y nutricional de las personas, las familias y las comunidades de los seis departamentos. (Gobierno de la República de Guatemala, 2012a: 12)

Sin embargo, como puede observarse las acciones que se plantean no se vinculan a este reconocimiento y plantean acciones tan generales que posteriormente quedan desvanecidas.

- Apoyar y promover estrategias de transformación productiva que favorezcan la disponibilidad, acceso y la dinámica de los mercados locales con enfoque de sostenibilidad y equidad étnica y de género.
- Generar las orientaciones que propicien condiciones favorables para construir medios de vida sustentables de calidad, que permitan mejorar los ingresos familiares y medios de subsistencia, reduciendo la vulnerabilidad alimentaria.

- Promover buenas prácticas alimentarias y nutricionales, generando condiciones socioculturales para orientar en el hogar, la familia y la comunidad, la mejora en el consumo de alimentos, la generación de capacidades y competencias individuales y colectivas, con equidad de género y pertinencia cultural.
- Fortalecer la institucionalidad pública, articulando de manera efectiva y eficiente la programación, ejecución y evaluación de los recursos presupuestarios y financieros, para la gestión de la seguridad alimentaria y nutricional, desarrollando alianzas y complementariedades entre los diferentes actores (sociedad civil, empresariado, liderazgo local, autoridades municipales y donantes), para asegurar los resultados del Plan.
- Promover la adecuada coordinación de los servicios sociales básicos (educación, salud, agua y saneamiento) y las acciones necesarias para favorecer el aprovechamiento biológico de los alimentos, reducir la desnutrición, con énfasis en las niñas y niños menores de cinco años, mujeres en edad reproductiva, gestantes y aquellas en situación de mayor vulnerabilidad.
- Apoyar a la gestión adecuada del territorio, valorizando sus recursos naturales, especialmente el agua, para garantizar su utilización y conservación; reducir la vulnerabilidad ante los efectos de la variabilidad y cambio climático, armonizando el conocimiento tradicional y científico. (Gobierno de la República de Guatemala, 2012a: 17-18)

El PLANOCC no logró mayor respuesta ni logró un respaldo político positivo, porque el gobierno no incluyó a las comunidades y organizaciones sociales para su elaboración. De hecho el planteamiento prácticamente no es reconocido apenas 5 años después de su presentación, incluso por funcionarios de la SESAN en la región de occidente. (Entrevista SESAN Quetzaltenango y Totonicapán). Además porque el gobierno de Álvaro Colom tampoco se reeligió, y posteriormente no hubo quien lo defendiera. De parte de las organizaciones sociales que trabajan en los departamentos del occidente del país, también se reconoce que no fueron convocadas para su elaboración. (Entrevista a integrante de INCOPAS en 2016). De parte de las autoridades de la SESAN del Gobierno de Otto Pérez se reconoce que solamente se construyó para llenar un requisito del apoyo financiero del gobierno de Estados Unidos para implementar el proyecto denominado Iniciativa de la Ventana de los 1000 días. (Entrevista funcionario SESAN).

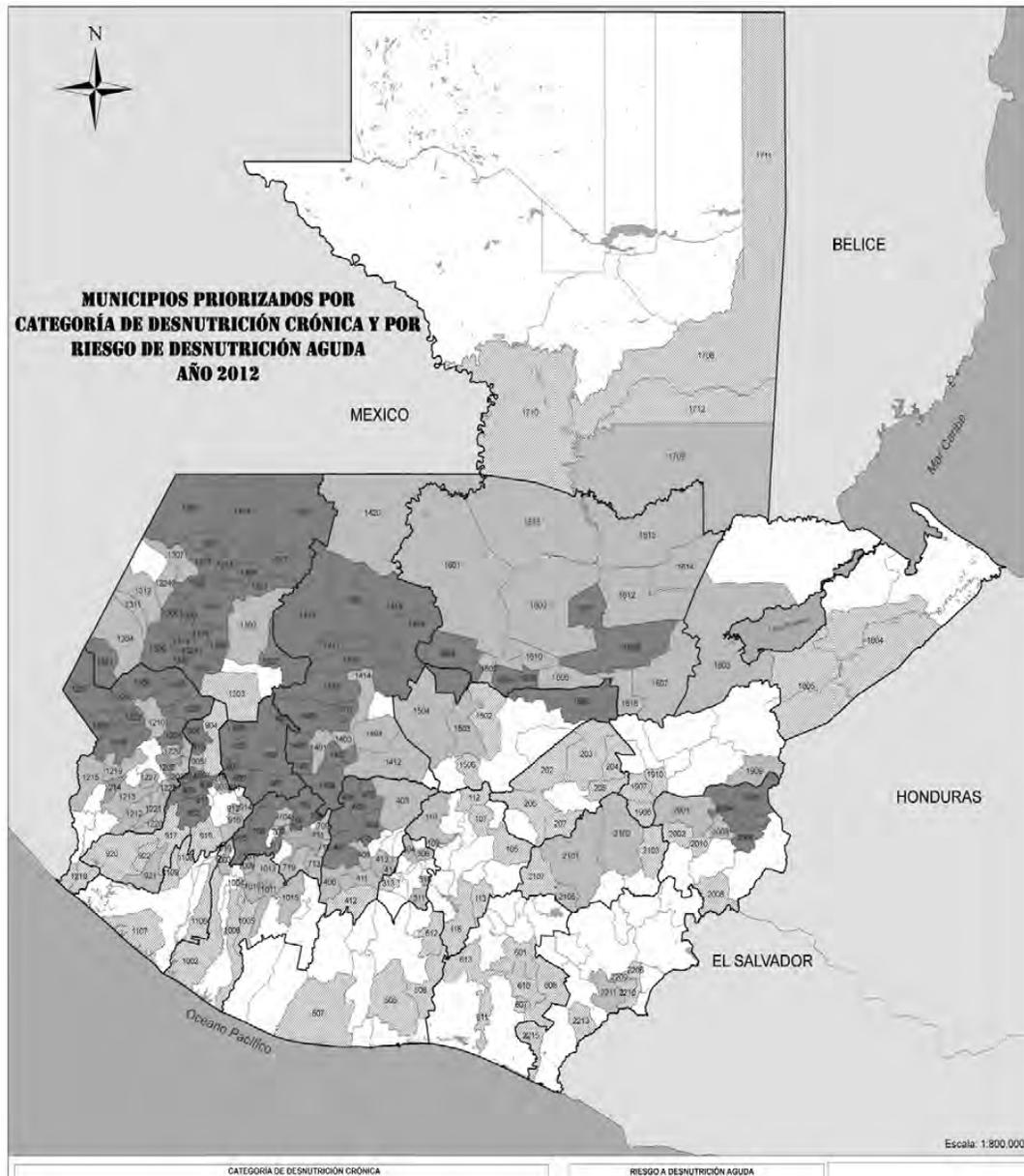
5.2.3 El Plan de Hambre Cero

El inicio del Gobierno del Partido Patriota estuvo marcado por el fuerte cuestionamiento de la Administración de Álvaro Colom, y especialmente en contra de la figura de la ex primera dama y candidata presidencial de la UNE, Sandra Torres, lo que incluyó los programas de asistencia social. El seguimiento o no de estos programas, en especial el uso clientelar que sufrió el programa MIFAPRO, se convirtió en un tema electoral, lo que llevó al nuevo gobierno a comprometerse a que no los cerraría y que por el contrario los fortalecería. La introducción del concepto “seguro” por el de “solidario” demarcaría la confrontación a la lógica planteada por la UNE.

Durante su toma de posesión Otto Pérez Molina convoca a la realización de tres pactos: Pacto por la Seguridad, Justicia y Paz; Pacto Fiscal para el Cambio; y Pacto de Hambre Cero, en clara analogía a la experiencia brasileña. Esto generó amplias expectativas en muchas organizaciones sociales, que visualizaron la posibilidad de promover cambios sostenibles. Sin embargo, posteriormente se evidenció que no existía la intención real de realizar un pacto social con sus componentes lógicos de diálogo que llevara a un proceso legítimo y sostenible. En realidad ya se traía un formato predefinido que tenía por objeto desmontar la estructura desarrollada durante el gobierno de la UNE y que buscó apoyarse en los sectores empresariales para consolidar la línea asistencialista que ya se había iniciado durante el gobierno de Oscar Berger.

El Plan de Hambre Cero, PH0, inicia con una fuerte campaña de medios que convocaban a su respaldo social, a pesar de que en su diseño no buscó concertar acuerdos con las organizaciones sociales involucradas en el tema, lo que sí ocurrió con sectores empresariales que aprovecharon estas campañas para su promoción propia. Hasta el mes de junio de 2012 aún no se contaba con un documento de respaldo y más bien se habían anunciado procesos que posteriormente no tuvieron seguimiento. Como ya es frecuente, en su justificación se planteaba que asumía un carácter integral y que se reconocía el efecto de las causas estructurales determinantes del hambre y la desnutrición, sin embargo en su abordaje ambos aspectos no tuvieron mayor desarrollo. Si bien el PH0 planteaba que el mismo era un componente del PESAN, posteriormente el mismo no fue asumido y el PH0 se consolidó, de hecho, como el documento estratégico.

Mapa 1
Municipios priorizados por el Plan de Hambre Cero



Fuente: Gobierno de la República de Guatemala (2012b). Plan de Hambre Cero.

Como puede observarse al exponer sobre determinantes se plantean algunos aspectos relevantes, aunque desconectados de una explicación integral, como lo es la exclusión social y la desigualdad:

Al respecto de los determinantes sociales de la desnutrición crónica, éstos incluyen los siguientes: alto porcentaje de pobreza, bajo índice de desarrollo humano, falta de conexión de la vivienda a la red de drenajes, elevado índice de hacinamiento, mayor uso de cocina de leña, densidad de micro fincas y trabajo familiar no remunerado, elevado porcentaje de analfabetismo en mujeres, alto índice de precariedad ocupacional y promedio alto de hijos nacidos vivos. La prevalencia de desnutrición crónica también está directamente asociada al porcentaje de población indígena, constituyendo esta relación una expresión del grado de exclusión en el que ha vivido este grupo étnico. (Gobierno de Guatemala, 2012b: 11).

En 2013 la SESAN desarrolla una encuesta de ingresos en los 166 municipios priorizados, para identificar el ingreso mensual por quintiles. Esta información hubiera sido muy valiosa, si hubiera generado acciones para incrementar el ingreso de los hogares. Además que pudo constituirse en línea de base para monitorear los impactos de los numerosos proyectos económicos que se han originado, sin embargo estos aspectos no tuvieron seguimiento posteriormente. Como puede observarse el quintil superior apenas supera los Q1,000 mensuales, mientras que el inferior oscila en Q100 lo que determina una situación generalizada de pobreza.

Cuadro 8
Nivel de ingreso mensual per cápita en quetzales, de los hogares, por quintiles, según grupo de municipios prioritarios por su prevalencia en desnutrición crónica 1 y área urbana o rural.

Grupo de municipios y área urbana o rural	Nivel de ingreso per cápita por quintiles en quetzales					
	Total	Quintil 1	Quintil 2	Quintil 3	Quintil 4	Quintil 5
Total (166 municipios)	383.6	89.5	159.1	239.1	371.7	950.9
Urbano	463.2	120.0	213.4	332.4	505.4	1,055.3
Rural	355.3	80.3	141.9	211.9	326.0	897.8
Grupo 1 (33 municipios): Desnutrición crónica mayor a 70.4%						
Total	310.7	80.7	143.0	217.1	338.8	830.1
Urbano	385.7	102.7	195.2	310.7	486.7	1,196.9
Rural	291.8	75.7	134.9	193.5	294.7	715.9
Grupo 1(50 municipios): Desnutrición crónica entre 60.2% y 70.4%						
Total	345.0	84.8	150.6	220.3	334.4	855.7
Urbano	419.4	110.3	195.4	293.8	461.9	939.4
Rural	326.7	80.9	140.9	205.9	301.5	798.0
Grupo 1(83 municipios): Desnutrición crónica entre 43% y 60.2%						
Total	427.4	94.4	178.4	276.0	430.2	1,104.0
Urbano	493.6	130.9	232.3	345.1	527.6	1,100.0
Rural	397.0	84.8	153.2	244.3	389.0	1,096.4

Fuente: Gobierno de la República de Guatemala (2013) Encuesta 2012 del Plan Hambre Cero.

El documento expone a la Desnutrición Crónica desde un enfoque únicamente nutricional como el resultado de la coincidencia de eventos derivados de la baja ingesta de nutrientes y eventos coyunturales, específicamente fenómenos naturales:

Por otro lado, existen varios factores que, a nivel agregado, podrían estar asociados causalmente con la desnutrición crónica, cuya causa primaria es la ingesta insuficiente de nutrientes. Dichos factores podrían agruparse en al menos cinco categorías: factores medioambientales, socioeconómico culturales, político institucionales, productivos y biomédicos. Los primeros factores incluyen a los fenómenos naturales tales como inundaciones, sequías, heladas, terremotos, etc. Estos factores pueden afectar temporal o definitivamente la posibilidad de producir alimentos o de generar ingresos a las familias que los sufren. (Gobierno de Guatemala, 2013: 8).

La meta promovida trataba de responder a las Metas de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, para “contribuir” a la reducción de la prevalencia de la desnutrición en la población menor de 5 años en un 10%, en un periodo de 4 años; además prevenir y reducir la mortalidad infantil por desnutrición aguda. En este sentido se introduce ya de forma definitiva el concepto de “focalización”, que se basa en delimitar sus alcances de forma territorial, cubriendo en una primera etapa para 2012 únicamente los 83 municipios de mayor prevalencia de la desnutrición y para 2013 alcanzar 166 municipios. De esta forma quedaba descartada la población de la mitad del país, por el hecho de no residir en la región priorizada.

Uno de los puntos fundamentales de las nuevas intervenciones fue la creación del Ministerio de Desarrollo Social, MIDES, el cual vino a suplantar al Consejo de Cohesión Social y que como punto de partida inicia con el cambio de destinatarios de los programas, los municipios y la reducción de los montos de los apoyos. No hubo un cambio drástico en las metodologías y el enfoque definido por la UNE. El MIDES inicia con un presupuesto de Q1,235.4 millones, aunque visto de forma comparativa en 2011 solamente MIFAPRO alcanzó un presupuesto de Q1,026.2 millones. Lo más relevante del Plan Hambre Cero es que asume la existencia de factores estructurales y coyunturales.

Cuadro 9
Componentes del Plan de Hambre Cero y análisis del mismo

Acciones	Modalidad de intervención	Comentario
Provisión de servicios básicos de salud y nutrición	Estrategias: a) prevención y reducción del riesgo reproductivo; b) prevención de enfermedades prevalentes en la infancia y deficiencias nutricionales; c) manejo de enfermedades prevalentes en la infancia; d) consejería para el auto cuidado de la salud; y e) fortalecimiento de los servicios básicos de salud y nutrición.	Fue el componente más desarrollado y se dirigía a la población infantil menor de 2 años. Aunque por sus dimensiones el MSPAS no fue capaz de asumir las acciones propuestas y prácticamente quedó en manos de la cooperación.
Promover la lactancia materna y alimentación complementaria	Promoción de la exclusividad de la lactancia materna en los dos primeros años de vida, y alimentación complementaria a partir de los seis primeros meses.	Se impulsó en formato de campaña como respuesta a una iniciativa global. Si bien chocó contra los intereses de casas farmacéuticas que promueven el uso de “fórmulas químicas” para recién nacidos.
Educación alimentaria y nutricional.	Promoción de hábitos de higiene y para el mejor aprovechamiento de los alimentos en el hogar.	Como campaña se considera que fue exitoso, especialmente porque no implicó mayor inversión estatal.
Alimentos fortificados	Promoción del consumo de alimentos fortificados “ <i>nutricionalmente mejorados</i> ”.	Implicó un fuerte costo para el Estado y se vio afectado por la corrupción derivada de la compra de insumos. Su programa emblema, la Supertortilla, fue rechazado por la población
Componentes de Viabilidad y Sostenibilidad		
Mejoramiento de los ingresos y la economía familiar	Se planteaba en dos sentidos: a) generación de ingresos: acciones para el manejo Post Cosecha, encadenamientos productivos y de comercialización, y empleo digno; b) producción local: acciones para incrementar el consumo familiar, el arrendamiento de tierras, miniriego y control fitosanitario.	Si bien se planteaba como uno de los principales componentes. Su abordaje llevó a que se constituyera en mecanismo para promover la agroexportación y excluyó a las personas más pobres y sin capacidad productiva. El tema del empleo decente finalmente no implicó ningún cambio en la población trabajadora del campo.
Agua y saneamiento	Se orientaba al uso del agua para el consumo y la producción agrícola así como el manejo adecuado de excretas.	En los dos sentidos planteados no lograron trascender más allá que las campañas mediáticas. No abordaron la problemática de la contaminación y acaparamiento del agua por parte de empresas agrícolas y mineras.
Gobernanza local en SAN.	Se dirigía a la instalación de comisiones de SAN a nivel municipal.	Logró cubrir un número importante de municipios, pero no abordó su funcionamiento. Las comisiones no lograron desarrollarse.
Escuelas saludables.	Se basaba en dar seguimiento al Programa de Alimentación Escolar.	No implicó un incremento en la asignación de fondos para refacción escolar.
Hogar saludable	Se orientó a mejorar la infraestructura de los hogares, por medio del uso de las estufas mejoradas.	Es un programa de anteriores gobiernos que no ha logrado mucho éxito por razones presupuestarias.
Alfabetización	En seguimiento a uno de los programas más antiguos de las políticas públicas.	Las intervenciones son muy antiguas, pero no han logrado generar cambios sensibles.

5.2.4 Plan de Respuesta al Hambre Estacional

Pese al anuncio de realizar acciones integrales, el abordaje de la Desnutrición Aguda se fue constituyendo en la acción principal, acompañada de una fuerte presencia de medios para promover algunas figuras públicas que se habían vinculado a las mismas. Se planteaba bajo el concepto de Hambre Estacional y se limitaba a la región denominada “Corredor Seco”, como respuesta a las crisis alimentarias recurrentes en el periodo de mayo a agosto en las regiones del país con mayor vulnerabilidad alimentaria por factores climáticos, especialmente sequía e inundaciones, que traen como consecuencia la pérdida de cosechas. Respecto a lo coyuntural en 2012, se presenta el Plan de Respuesta al Hambre Estacional, el cual planteaba como objetivos:

- a. Salvar vidas y contribuir a la disminución de casos de niñas y niños menores de 5 años con desnutrición aguda.
- b. Reducir los riesgos de Inseguridad Alimentaria y Nutricional en la población vulnerable.
- c. Fortalecer la capacidad de respuesta de las familias de agricultores de infra subsistencia.

Se daba por hecho que la Desnutrición Aguda era el resultado únicamente de las condiciones del medio ambiente. En esta lógica estos eventos provocaban pérdida de cosechas y la subsecuente baja productividad agrícola. En este sentido se desarrollan acciones que ya se habían iniciado desde el gobierno de la UNE:

- Creación de redes de vigilancia en 850 comunidades y atención de niños y niñas con desnutrición aguda.
- Acciones para dotar de agua segura y asistencia alimentaria.
- Un proceso más amplio de conservación de suelos y reforestación, además de acciones de generación de empleo durante estos meses.

En tanto que el cambio de gobierno de 2016 no afectó al personal de la SESAN, se mantienen las mismas iniciativas del gobierno del Partido Patriota, y nuevamente se relanza el plan, aunque con el principal rasgo que actualiza algunos datos irrelevantes. El denominado Plan de Respuesta para la Atención del Hambre Estacional 2016, nuevamente plantea el término “hambre estacional” para referirse a la situación de hambre que afecta a la población del Corredor Seco con motivo de la sequía.

El “Hambre Estacional” se define como un periodo que es recurrente y predecible a través de los años en varios departamentos del Corredor Seco de Guatemala, y que normalmente se marca entre los meses de mayo y agosto. Se asocia con la reducción de las reservas de granos básicos de las familias de subsistencia e infra subsistencia, y en la época previa a la cosecha anual (final de las reservas de la cosecha de postrera y la nueva cosecha de primera) y a la falta de ingresos económicos para poder comprar los alimentos. (SESAN, 2016: 5)

El plan de hambre estacional básicamente busca cuantificar daños derivados de la sequía para desarrollar acciones de mitigación; desarrollar acciones de asistencia alimentaria a la población damnificada; y prevenir muertes por desnutrición aguda. Como puede observarse es un plan de emergencia que no hace más que activarse en las situaciones de crisis.

En 2016 el MSPAS, tiene establecido un presupuesto de Q351.6 millones para el abordaje de la desnutrición aguda en esta región. Mientras que el MAGA, de un total de Q167.6 millones de sus programas para la Agricultura Familiar, destina Q62.9 a este plan. Finalmente para las acciones de Asistencia Alimentaria, que implementan el MAGA, MIDES y el PMA con un monto de Q353.6 millones, destina Q322.4 a esta región, considerando apoyar a 892 mil personas del millón establecido como total a nivel nacional. (SESAN, 2016: 20-22)

Como puede observarse esta región absorbe una cantidad importante de las acciones estatales. Mientras que la Cooperación Internacional de una total de US\$17.3 millones destinados al área del Corredor Seco, destina US\$5.5 millones al departamento de Chiquimula. (Ibídem: 23);

Se considera que solamente en el departamento de Chiquimula viven 111 mil personas en las áreas rurales de la región del Corredor Seco. De los fondos que están reportados para implementarse en Camotán US\$5 millones los implementa la organización CRS con apoyo del USAID y su programa Food for peace; US\$1.49 millones lo implementa FAO con financiamiento de la embajada de Suecia; US\$300 mil también FAO con financiamiento de la Embajada de México; y Q731.7 UNICEF. Esto da un aproximado de Q51.6 millones al tipo de cambio de Q7.5 por US\$1. Según estos datos, y sin contar datos que no han

proporcionado otras entidades de cooperación se está destinando un aproximado de Q477.5 por habitante anual.

En la región del Corredor Seco se encuentra la población más pobre del país, no solamente por sus condiciones socioeconómicas sino además por la ausencia de políticas sociales orientadas a abordar sus amplios problemas. Las estrategias de SAN no han hecho más que enriquecer a algunas personas que trabajan con estos temas, pero además se observa que las propuestas que tratan de implementar no tienen mucho impacto. (Entrevista con funcionario municipal de Camotán, 2016)

El hecho de ser considerada una región de alta vulnerabilidad no ha implicado que se asuman acciones coherentes en este sentido. Por ejemplo, es cierto que se lleva mucha ayuda y se ejecutan muchos fondos, pero una de las más favorecidas ha sido la organización vinculada a los alcaldes Mancomunidad Copán-Chortí, que si bien desarrollan un trabajo interesante y ha logrado canalizar millonarios fondos de la cooperación internacional, no evidencia aún un impacto de superación de la pobreza y el hambre. (Entrevista con trabajadora de organización social de Camotán, 2016)

Existen numerosos proyectos agrícolas, de desarrollo económico, de tratamiento de agua, forestales y manejo de desechos sólidos funcionando, pero se observa que la población más pobre no logra superar su situación. Se ha logrado desarrollar alguna infraestructura turística, hoteles, comedores, ya que hay muchos profesionales y técnicos circulando en la región, sin embargo esta situación no logra beneficiar a los más pobres. Se han abierto varios centros de recuperación nutricional, patrocinados por algunas fundaciones privadas, además de asistencia alimentaria. (Ibídem)

La falta de una lógica integral provoca que a pesar que se logran detectar casos de desnutrición y se les da alguna atención para su recuperación, posteriormente a que los niños son dados de alta, vuelven a iniciar un ciclo de desnutrición aguda. Esto provocado por las condiciones de extrema pobreza de las familias. Esta situación no se abordó formalmente y se ha consolidado como una de las principales observaciones del personal entrevistado a nivel municipal. Sin embargo ha prevalecido la tendencia a responsabilizar a los padres de esta situación, acusándolos de descuido y malas prácticas de higiene, sin mayor análisis.

Un hecho que puso en evidencia el doble discurso sobre las acciones para la superación del hambre y la desnutrición fue el caso de los cinco niños desnutridos de Camotán cuyas familias demandaron al Estado de Guatemala por violar su derecho a estar protegidos contra el hambre. En 2011 por medio de la Campaña Guatemala Sin Hambre se identificó que el municipio de Camotán a pesar de tener una historia de más de una década de recibir apoyos alimentarios, aún se presentaba como uno de los más afectados por las hambrunas. Esto permitió la posibilidad de realizar un litigio estratégico por medio de cinco demandas. En 2013 el Organismo Judicial declara que el Estado de Guatemala es:

...responsable por omisión de la violación del derecho humano a la alimentación, a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo, al no haber contemplado programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaran problemas de salud por la desnutrición crónica y aguda sufrida por falta de una alimentación adecuada. En consecuencia y velando por el interés superior del niño y niñas se estima que los derechos humanos vulnerados deben de ser restituidos. (Sentencia de los casos)

Desde 2013 hasta 2016 se han realizado monitoreos para constatar el cumplimiento de la sentencia por parte del Estado, y se pudo constatar que no se había asumido. Por el contrario en 2014 la SESAN presentó un amparo contra las sentencias y posteriormente fue realizando acciones aisladas que no respondían a las acciones que se ordenó ejecutar.

La transición del gobierno del Partido Patriota al gobierno del Frente de Convergencia Nacional, no ha implicado algún cambio en las metodologías. Entre los principales rasgos del gobierno del Partido Patriota, se pudo observar:

- La manipulación del sistema de información que había logrado consolidarse y que generaba información confiable sobre los casos de desnutrición aguda; de forma deliberada se dejaron de registrar los datos sobre muertes vinculadas a desnutrición aguda, con el objeto de mejorar la imagen del gobierno.
- El despido de gran parte del personal técnico de las entidades integrantes del SINASAN y del CCS, para incorporar personal afín al Partido Patriota, especialmente militares en el medio rural y además gran cantidad de plazas fantasma;

- La falta de capacidad para ejecutar los fondos estatales, lo que llevó a la reducción de cobertura en salud y educación, apoyo agrícola, etc. El Estado prácticamente quedó colapsado y se truncó la fórmula planteada de las TMC que llevó a la reducción de la población escolar.
- La consolidación de una estructura de corrupción a lo interno de la SESAN para que en los procesos de compra de alimentos se favoreciera a las empresas vinculadas al Partido Patriota.

CAPITULO 6: La percepción social sobre la efectividad de las políticas alimentarias en regiones priorizadas

En el presente capítulo se presenta un análisis sobre la efectividad de las acciones estatales en dos regiones de Guatemala consideradas priorizadas en las estrategias estatales y que se han constituido en emblemáticas de las intervenciones de SAN a nivel internacional; el Corredor Seco y el Altiplano Occidental, con el objeto de realizar un análisis comparativo. En ambos casos se han generado múltiples movilizaciones de recursos, tanto desde el sector gubernamental, como de parte de ONGs nacionales e internacionales, y de la misma Cooperación Internacional. Para realizar este análisis se realizó una investigación documental y de campo a dos municipios que se encuentran en estas regiones, para identificar los principales rasgos de estas intervenciones y la medida en la cual han logrado apoyar a las comunidades más afectadas por el hambre y la desnutrición.

En el transcurso del trabajo de campo se realizaron entrevistas con funcionarios estatales, personal de ONGs y de la Cooperación Internacional así como de organizaciones sociales que trabajan en las dos regiones. La información derivada fue complementada con la realización de dos grupos focales en las comunidades donde se implementan las intervenciones. Por la sensibilidad de los temas no se presentan los nombres de las personas entrevistadas.

6.1 Región del Corredor Seco

Desde 2010 se ha generalizado la expresión de Corredor Seco para denominar la región de Centroamérica que ha sido afectada por una sequía en la última década provocada por el fenómeno del niño. Esta región tiene su epicentro en el triángulo fronterizo de Guatemala, El Salvador y Honduras, aunque afecta prácticamente a toda la región centroamericana. La zona de efecto severo se considera con una precipitación pluvial baja (800-1,200 mm al año), con más de seis meses totalmente secos y evaporación potencial alta. Guatemala es el país centroamericano más afectado por el Corredor Seco. La sequía severa afecta una región de 453 mil hectáreas, de 1,187 hectáreas afectadas en toda Centroamérica, el 38% de la misma. (FAO, 2012: 9)

Municipio de Camotán, Chiquimula.

En 2011 el departamento de Chiquimula tenía las tasas de pobreza más altas de la región oriental, con una tasa de pobreza total del 79% y de pobreza extrema del 37%. El municipio de Camotán está ubicado en el departamento de Chiquimula, en las coordenadas latitud norte 14°49'13" longitud oeste 89°22'24" con una elevación de 457 msnm. Su cabecera municipal se encuentra a una distancia de 206 kilómetros de la ciudad capital y 31 kilómetros de la cabecera departamental. Su extensión territorial es de 231.19 kilómetros cuadrados, y se divide en diez microrregiones.

En 2002 tenía una población de 36,226 habitantes de los cuales solamente 1,475 vivía en el área urbana, el 4%; y 34,751 en el área rural, el 96%. Su población es predominantemente joven: 19,831 es menor de 18 años; 14,499 se ubica entre los 18 y 59 años; y 1,896 es mayor de 60 años. (INE: 2003). En 2002 la densidad de población fue de 159 habitantes por kilómetro cuadrado; el 83.2% de su población es no indígena y del 16.8% de la población indígena el grupo étnico predominante es el Chortí.

En 2012 de las 27,044 personas mayores de 7 años, solamente 12,984 era alfabeta, mientras que 13,899 no tenía escolaridad; lo que significó una elevada tasa de analfabetismo, del 52%. En 2002 la Población Económicamente Activa fue de 9,163 personas, de las cuales el 84.8% se dedicaba a la agricultura, mientras que solamente el 3.7% se dedicaba a la manufactura, y el 2% al comercio; sin embargo el 79.7% se encontraba inactiva este año. Para ese año se registraron 5,843 hogares con un promedio de 5.7 personas por familia y un promedio de 1.7 habitaciones por vivienda, el equivalente a 3.9 personas por habitación. (INE: 2003).

Camotán ocupa el cuarto lugar en cuanto a pobreza rural en el departamento de Chiquimula, después de Jocotán (93.5%), Olopa (87.7%) y Chiquimula (86.5%). Según los datos de la ENCOVI 2011 tuvo un 85.8% de pobreza general rural y 41.4% de pobreza extrema rural. (INE, 2013)

6.2 El Altiplano del Noroccidente de Guatemala

El Altiplano del Noroccidente de Guatemala es considerado la zona más vulnerable a la Inseguridad Alimentaria. Esto especialmente vinculado a la situación de extrema pobreza que vive la mayoría de su población, que es una región densamente poblada y que es donde vive la mayor parte de la población indígena guatemalteca, la más discriminada socialmente. La región noroccidental no sufre de forma grave el impacto de la sequía y la región es considerada una de las más ricas en recursos naturales, especialmente agua y bosque. En tanto que la mayoría de la población es campesina los altos niveles de concentración de la tierra trae graves consecuencias para su población.

El departamento de Totonicapán alcanzó una tasa del 80.6% de pobreza general, siendo superado en la región occidental solamente por Sololá que tenía un 84.5%. Sin embargo en cuanto a pobreza extrema ocupa el primer lugar con un 24.5%. Por su parte Santa María Chiquimula, ocupa el tercer lugar en cuanto a pobreza rural en el departamento de Totonicapán, después de Santa Lucía la Reforma (97.8%) y Momostenango (87.9%). Con los datos de la ENCOVI 2011 tuvo un 83.1% de incidencia de la pobreza total rural y 30.9% de incidencia de la pobreza extrema rural. (INE, 2013)

Municipio de Santa María Chiquimula, Totonicapán.

El municipio de Santa María Chiquimula tiene una extensión de 80 kilómetros cuadrados y se encuentra al noreste del departamento de Totonicapán. La cabecera municipal se encuentra a una altura de 2,130 m.s.n.m., y su latitud es de 15°01'45" norte y su longitud es de 91°19'46" oeste. La misma se encuentra a 213 kilómetros de la ciudad capital y a 36 kilómetros de la cabecera municipal. En 2002 tenía una población de 35,148 habitantes de los cuales 5,267 vive en el área urbana, el 15%; y 29,881 en el área rural, el 85%. Mantiene una tasa de crecimiento poblacional del 1.4% anual y su población es predominantemente joven: 19,311 es menor de 18 años; 13,851 se ubica entre los 18 y 59 años; y 1,986 es mayor de 60 años. (INE: 2003). En 2002 la densidad de población fue de 439 habitantes por kilómetro cuadrado.

Prácticamente la totalidad de su población pertenece al grupo étnico Quiché, en un 99%. De un total de 26,582 personas mayores de 7 años, solamente 11,307 es alfabeta y 14,957 no tiene escolaridad; esto implica que la tasa de analfabetismo es de 57.5%, una de las más altas a nivel nacional. La Población Económicamente Activa es de 9,069 personas, de las cuales el 26.8% se dedica a la agricultura, 38% a la manufactura, y 24.8% al comercio; sin embargo el 79.9% se encontraba inactiva este año. Este año de un total de 5,843 hogares, el promedio de integrantes por familia era de 6 personas. Las condiciones de vida son prevalentemente marginales, tenían en promedio 2.05 habitaciones por vivienda, lo que equivalía a 4.12 personas por habitación. (INE: 2003).

6.3 Percepción de los beneficiarios de los apoyos

Para la realización del presente segmento en los meses de junio y julio de 2016 se realizaron dos grupos focales en las dos regiones estudiadas. Se indagó sobre las percepciones sobre su problemática alimentaria local, sobre el papel que juegan entidades estatales y no estatales en materia SAN presentes en su municipio, así como el avance a nivel comunitario de estas iniciativas. Además sobre su participación en los espacios establecidos. La selección de las comunidades se realizó con la información proporcionada por las Oficinas de Planificación Municipal de Camotán, Chiquimula y Santa María Chiquimula, Totonicapán. El criterio para su selección se basó en que las comunidades reflejaran los estándares económicos y sociales del municipio, y que hubieran un nivel de participación social activo en el sistema de COMUDE.

En el municipio de Camotán, Chiquimula, se visitó el Caserío Palo Verde II, de la Aldea Lelá Chancó a una distancia de tres kilómetros de la cabecera municipal. El grupo focal tuvo una participación de cinco personas, tres hombres y dos mujeres, que habían tenido participación en el COCODE o que estaban activas en alguna asociación de desarrollo. Este caserío es pequeño, de aproximadamente cien familias. Prácticamente todas las familias se dedican a la agricultura y la mayor parte de ellas son dueñas de sus terrenos. Se cultiva especialmente maíz y frijol, mientras que se consume la mitad y se comercializa la otra mitad. Actualmente como efecto de la erosión y la sequía se ha afectado el cultivo y ahora

se compra más de lo que se produce, aunque el rendimiento no ha sido alto. Si bien se consideran Chortís, no hablan el idioma y visten según sus posibilidades económicas.

En el municipio de Santa María Chiquimula, Totonicapán, se visitó la aldea Chuij, ubicada en el área de la cabecera municipal. Se realizó un grupo de cinco mujeres y un hombre, quienes actualmente participan en la Comisión Comunitaria de SAN. La comunidad es relativamente grande, tiene aproximadamente mil habitantes. Se dedica a la agricultura, la alfarería, producción de telas y la panadería. La producción agrícola se orienta especialmente a la producción de maíz, frijol, haba y ayote, aunque solamente durante seis meses al año hay producción agrícola regular, debido a las heladas. La población es Quiché en su totalidad.

Cuadro 10
Percepciones de las comunidades en regiones priorizadas

Caserío Palo Verde II Camotán	Aldea Chuijaj Santa María Chiquimula
¿Cuál es la principal causa de sus problemas alimentarios?	
<ul style="list-style-type: none"> • Que los salarios que se pagan en la agricultura son muy bajos. Las familias cultivan sus parcelas y además trabajan en otros lugares, pero por la sequía no se está produciendo mucho y con lo que se gana no podemos comprar los alimentos y nos falta comida. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los alimentos que producimos son muy pocos, pues la mitad del año hay baja producción. Entonces los alimentos que vienen son caros y hay poco dinero. Eso nos obliga a buscar dinero por otros medios.
Situación alimentaria de su comunidad	
<ul style="list-style-type: none"> • La situación ha empeorado en los últimos diez años, especialmente por la sequía. Se hacen esfuerzos pero no se logra mejorar la situación. • Una parte de las familias están en una situación crítica por la pobreza y a veces les apoyamos. • Las familias estamos en extrema pobreza. Nuestros hijos grandes migran a la ciudad para enviar dinero. Hay que migrar a la ciudad o al extranjero, pues en la cabecera de Camotán o en Chiquimula son muy explotadores, pagan Q50 por jornada diaria agrícola. Q30 sin son mujeres. • Los mayor parte de menores estudia y trabaja, otros solo trabajan. Ha crecido la deserción de los colegios. • Trabajamos en la agricultura pero también escarbando piedra y cal. Pero se gana muy poco, para que una familia coma bien tienen que trabajar unas 3 o 4 personas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ya había mejorado un poco la situación, pero con el gobierno de Otto Pérez se complicó nuevamente. • Hay algunas familias que sí están en situación de crisis, especialmente cuando no tienen algún ingreso extra de dinero. • Cada vez nos dedicamos menos a la agricultura y vamos a trabajar a las ciudades. • Ya no nos dan mucho monitoreo a la salud o la educación, por eso muchos niños se enferman y nos los atienden. • No hay ni medicina en los puestos de salud, y en las escuelas ya no dan refacción. • Nos vienen a dar muchas charlas para comer bien, pero con eso no comemos. Una hace lo que puede. • Nos dicen que nos lavemos las manos, que no comamos comida chatarra. Pero ni agua hay y tampoco hay dinero para comprar comida chatarra.
Presencia institucional del Estado	
<ul style="list-style-type: none"> • Hay mucho apoyo, pero nunca alcanza. Se mira mucho movimiento, pero no se beneficia a toda la gente. Los más pobres nos quedamos a la cola. • Nos dicen que cambiemos de actitud, que somos los responsables de lo que le pasa a nuestros hijos, que no tengamos tantos hijos. Pero porque mejor no le dicen a los patronos que paguen bien. Nos esforzamos mucho trabajando y el dinero nunca alcanza. • Han apoyado con proyectos de riego, pero si no hay agua no tiene sentido. Trajeron unos “crecencios”, como bolitas que concentran agua, pero no vimos beneficio. • Siguen trayendo fertilizantes, pero como la gente no tiene tierra no es muy útil, entonces solo lo venden casi regalado. Los beneficiados son otros. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la época de Cohesión Social mejoramos un poco, pero después se fue debilitando. Muy pocas familias reciben las Remesas y es muy poco dinero. • De que nos sirve ir al Centro de Salud, si no nos atienden o solo nos dan recetas que no podemos comprar. La gente no va porque no sirve de nada y se gasta dinero en transporte. • La municipalidad dice que tiene un extensionista para todo el municipio, pero nunca lo hemos visto. • Solo vinieron una vez a entregar fertilizante, y nada más. A veces viene una enfermera a medir y pesar, pero no hace nada más. • En las escuelas dan Q1 por niño diario para su comida, con eso prácticamente no se hace nada. Así que debemos completar de alguna forma.

Caserío Palo Verde II Camotán	Aldea Chuij Santa María Chiquimula
Posibilidades de la participación social	
<ul style="list-style-type: none"> • El COCOSAN se estableció, pero no hay mucha participación. Entonces ya no se sabe qué hacen. Nosotros desde el COCODE vemos algunos apoyos que vienen, pero como no es tanto o muy seguido, no tiene mucho interés. • Solamente apoyamos a organizar a la comunidad cuando vienen algún apoyo. No nos consultan sobre lo que vienen a hacer o para cuando. • A nivel municipal no hay mucha coordinación, porque ya la municipalidad o la mancomunidad sabe con quién va a trabajar, pero no sabemos cómo lo deciden. • Cuando algún niño se enferma por desnutrición ayudamos a buscar ayuda, pero tenemos que poner de nuestro dinero para ayudar a la gente al traslado, porque no hay otra forma. No vienen tan seguido, a pesar que no estamos tan lejos. 	<ul style="list-style-type: none"> • En la comunidad ayudamos a coordinar cuando hay algún proyecto que viene, o si quieren que convoquemos a alguna reunión. • El trabajo es más a nivel municipal, hemos participado en algunas capacitaciones, sobre higiene o preparación de alimentos. Quieren que lo repliquemos en la comunidad pero no da tiempo y a las otras mujeres no les interesa. • Ha sido un espacio útil cuando nos traen alimentos o fertilizantes, porque tratamos de que la gente no se pelee entre ellos. Pero lo de las Transferencias Condicionadas sí ha generado alguna dificultad entre la gente. • No nos consultan para ver qué tipo de apoyo necesitamos, solamente traen las ayudas y vemos como las repartimos.
Apoyos de organizaciones	
<ul style="list-style-type: none"> • Mucha gente viene a conocer a los más pobres, pero después no sabemos qué pasa. Algunos niños tienen “padrinos” que les mandan dinero, pero no se sabe si mejoran. • Nos traen ropa usada y comida enlatada o en paquetes. Pero mucha gente lo siente como si fuera basura y se lo da a los animales. • Algunas organizaciones nos apoyan con proyectos productivos, pero es complicado mantenerlos funcionando. Nos han dado animales, pero es caro mantenerlos vivos y sanos. Casi siempre se mueren. • A veces preguntan qué necesitamos, pero la mayor parte del tiempo dicen: “existe este apoyo, se apuntan para recibirlo o lo llevamos a otra comunidad”. 	<ul style="list-style-type: none"> • Algunos vienen a pegar carteles o los regalan en las escuelas, para lavarnos las manos o comer sano. • Han dado capacitaciones a mujeres y jóvenes, para preparar comida. Pero casi nunca se siguen esos consejos porque compramos lo que se puede. • Algunas organizaciones nos hablan de las semillas nacionales y sobre lo orgánico. Es muy útil, pero no da tiempo de hacerlo. Uno busca lo más fácil. • No nos preguntan qué necesitamos, solo vienen y ayudan en cosas o entregan cosas, pero no nos preguntan qué necesitamos.
¿Qué necesidades podrían plantear si tuvieran capacidad de decidir?	
<ul style="list-style-type: none"> • Necesitamos proyectos productivos, huertos, granjas. • Que nos apoyen con silos para granos o maquinas procesadoras. • Que mantengan los programas de comida en las escuelas. • Los proyectos de agua siempre es necesario en la región. • Que vigilen que se pagan los salarios, porque hay mucho abuso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un proyecto productivo grande, como una cooperativa para que sea fuerte y dure mucho tiempo. Tal vez en agricultura o procesando lo que producimos. • Que los funcionarios del Estado le pongan atención a la gente. Hay maestras y enfermeras que son buenas, pero muy pocas. • Proyectos educativos, ya que las actividades que hacemos son muy mal pagadas.
¿Cree que lo que hace el gobierno mejorará su situación alimentaria?	
<ul style="list-style-type: none"> • Puede ser bueno, pero no es suficiente. Solo se prioriza a los niños pequeños y el resto de la familia se queda abandonada. Cuando esos niños crecen ya no hay mucho alimento que darles. Entonces no está pasando nada. 	<ul style="list-style-type: none"> • No, pues apenas es algo muy pequeño. Daban algún dinero, pero ahora que todo está muy caro, ya no alcanza. Vienen a medir y pesar a los niños, pero solo si está por morirse hacen algo, si lo ven que camina ya les parece que está bien.

CAPITULO 7: El ejercicio de la Soberanía Alimentaria frente a la agenda estatal contra el Hambre y la Desnutrición

A excepción del periodo revolucionario (1944-1954) y la etapa posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, de 1996 a la actualidad, el Estado de Guatemala ha permanecido ajeno al abordaje de las principales problemáticas sociales. Esto porque fue diseñado para responder a los intereses de la clase oligárquica que se fue consolidando históricamente en el ejercicio del poder político. A raíz del Conflicto Armado Interno, las acciones estatales fueron asumiendo un carácter contrainsurgente, incluyendo las políticas sociales que habían legado los gobiernos revolucionarios. Estas desarrollaron una infraestructura que respondía a algunas necesidades sociales básicas, para que los movimientos revolucionarios no se desarrollaran y lograran ampliar su base social para consolidar una posibilidad de derrocamiento.

El hecho histórico de la firma de los AP se interpreta como el nacimiento del Estado moderno, en tanto que asume el conjunto de compromisos de Derechos Humanos por primera vez en toda su dimensión. La construcción del Estado moderno implicaba la reingeniería de toda su institucionalidad, con el apoyo financiero y vigilancia de la comunidad internacional. Y en el marco de los principios democráticos, la participación social se constituyó en la condición *sine qua non* para el desarrollo institucional ulterior. De esta forma, y a pesar de la gran resistencia de los grupos conservadores, se inician un conjunto de procesos que buscaban garantizar la participación de todos los sectores de la sociedad guatemalteca, especialmente de parte de los pueblos indígenas que habían permanecido marginados de todas las expresiones del desarrollo social.

Durante dos décadas se han realizado una gran cantidad de procesos que buscan consolidar agendas de desarrollo incluyente. En un primer momento se destacaron los procesos de apoyo a las agendas de la juventud, de las mujeres y de los pueblos indígenas y campesinos. Más recientemente se han destacado los procesos que promueven las agendas de los movimientos urbanos, de derechos sexuales, de derechos específicos como salud y educación, movimientos ecologistas, contra la corrupción y en defensa de los territorios. En todos ellos se evidencia la confrontación que ejerce la cultura violenta prevaleciente, rezago

del Estado racista, patriarcal, oligárquico y contrainsurgente. Sin embargo, los movimientos sociales avanzan y las recientes movilizaciones de resistencia a la minería, contra los megaproyectos hidroeléctricos, así como frente a la expansión de los proyectos agrícolas y acaparamiento de recursos como el agua, y muy puntualmente la lucha contra la corrupción de 2015, evidencian un gran salto cualitativo.

Durante la primera década posterior a los AP los procesos de participación social aún no lograban ampliarse a todos los sectores de la sociedad guatemalteca. Su capacidad de influencia se vio reducida ante el avance de los procesos de privatización, y movimientos sociales históricos como los sindicatos, fueron perdiendo terreno frente a sus principales demandas y a lo interno de sí mismo. Esta situación derivó en la imposibilidad de hacer frente a la consolidación del poder hegemónico, que lograba superar la dura prueba de la vigilancia internacional para la garantía de los derechos fundamentales.

7.1 Los mecanismos de participación social

En tanto que la participación social es fundamental para la construcción de la agenda democrática, en Guatemala se han logrado desarrollar varios mecanismos para su coordinación con el Organismo Ejecutivo. De esta forma se busca garantizar que las expectativas sociales sean tomadas en cuenta y que el desempeño de las políticas públicas tenga el reconocimiento social para su legitimación y sostenibilidad.

La estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo se constituye en el mecanismo principal para canalizar las demandas ciudadanas, fiscalizar el desempeño estatal en todas sus dimensiones y generar en todo el país la necesaria movilización social alrededor de las temáticas fundamentales del Desarrollo. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002) en su tercer considerando plantea:

Que el Sistema de Consejos de Desarrollo debe comprender cinco niveles, a saber: nacional, regional y departamental, previstos constitucionalmente; municipal, contenido en el Código Municipal, Decreto Legislativo 58-88; y el comunitario, contemplado en los Acuerdos de Paz; debiendo estructurarse desde la base de la población, para constituir un

instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en los niveles comunitario, municipal, departamental, regional y nacional.

En su Artículo 1 sobre su naturaleza expone que:

El Sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

Como se observa es trascendental el reconocimiento político de dos componentes; por un lado constituirse como el “medio principal de participación” y segundo, que se orienta a la “gestión pública para llevar el proceso de planificación democrática del desarrollo”. Esto abre la posibilidad para que se encamine un proceso de desarrollo legítimo, incluyente, transparente, respetuoso del marco jurídico y abierto a responder a las dinámicas locales y territoriales. Además para canalizar procesos de corto, mediano y largo plazo, que logren superar los naturales procesos de cambio de autoridades a nivel local y nacional. La estructura establecida para el funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo se establece en cinco niveles y logra la articulación de más de 10 mil comunidades de forma ordenada y coordinada con el Organismo Ejecutivo.

Cuadro 11
Guatemala: Estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo
(por niveles)

NIVEL	Coordinación	Número
Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural – CONADUR	Presidente de la República	1 (Art.5)
Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural – COREDUR	Representantes del Presidente	8 (Art. 7)
Consejos Departamentales de Desarrollo – CODEDE	Gobernadores departamentales	22 (Art. 9)
Consejos Municipales de Desarrollo – COMUDE	Alcaldes municipales	340 (Art. 11)
Consejos Comunitarios de Desarrollo – COCODE	Alcaldes Comunitarios	Más de 10 mil de 1° y 2° nivel (Art. 13 y 15)

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley de Consejos de Desarrollo (Decreto 11-2002).

El Sistema de Consejos de Desarrollo aborda las temáticas que son consideradas fundamentales por la población, las que deben ser conocidas, discutidas y aprobadas para respaldar su seguimiento en los diversos niveles. En la medida que su gestión avanza, deben ser fortalecidas técnicamente y por medio de procesos de planificación y asignación de recursos adecuados. Posteriormente se van incluyendo en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la nación, con la asesoría de las entidades operativas de planificación. De esta forma se considera que el sistema puede responder de forma efectiva a las principales demandas ciudadanas, pero además fortalece los procesos de diálogo con la ciudadanía en cada nivel. Se abre la posibilidad para que la población de todo el país se vincule a la discusión de los procesos de desarrollo en marcha y sobre los proyectos que les pueden beneficiar o afectar. Es así que el acceso a la información, la transparencia y comunicación efectiva son bases fundamentales para su buen funcionamiento.

Una década y media después de funcionar este sistema se reconoce que aún no se ha logrado consolidar, especialmente en el ámbito urbano; aunque se reconocen como principales avances las discusiones municipales sobre procesos de inversión en los territorios rurales, que han logrado convocar a amplios sectores sociales. Sin embargo también es una realidad que no se logran canalizar efectivamente todas las opiniones y expectativas sociales sobre determinados temas, lo que ha implicado el incremento de la conflictividad social en todo el país.

Se observa la tendencia a limitar las discusiones sobre temáticas de promoción de la infraestructura u obra gris, dejándose de lado otras temáticas fundamentales en la vida de las personas. Por ejemplo, a pesar de las constantes denuncias ciudadanas no se logran abordar las denuncias sobre el deficiente desempeño de las dependencias estatales que brindan servicios esenciales, especialmente salud, educación, seguridad o agrícolas. Tampoco se han logrado abordar adecuadamente las temáticas vinculadas a los impactos ambientales de las inversiones privadas en los territorios, por ejemplo, el acaparamiento del agua y la contaminación ambiental, lo que ha generado fuertes tensiones sociales que ha generado violencia y rupturas del tejido social. (Entrevista a Dirección de Ordenamiento Territorial de SEGEPLAN, 2016)

Contar con información verídica sobre el desempeño estatal es fundamental para que los procesos de Auditoría Social generen opinión social que pueden fortalecer el mismo. La Constitución de la República garantiza el acceso de la ciudadanía a la información pública emana del Estado en sus actos administrativos:

Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener, en cualquier tiempo, informes, copias, reproducciones y certificaciones que soliciten y la exhibición de los expedientes que deseen consultar, salvo que se trate de asuntos militares o diplomáticos de seguridad nacional, o de datos suministrados por particulares bajo garantía de confidencia. (Constitución Política de la República de Guatemala, artículo 30)

La Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008) regula esta temática y ha sido muy útil para abrir ciertos canales de auditoría social. Esto en armonía con la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92); el Código Municipal (Decreto 12-2002); la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002); y la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2002). Si bien esto ha posibilitado consolidar los mecanismos para la transparencia, aún no se logran superar ciertos niveles de control de la información, fundamentalmente en las municipalidades y con el argumento de la baja capacidad administrativa.

Debido a que la auditoría social no logra aún ser reconocida por los funcionarios estatales como un mecanismo que puede fortalecer su desempeño, y a la vez generar una mejor comunicación con las poblaciones, generalmente es vista de forma negativa por parte de la Sociedad Civil.

7.2 La participación social alrededor del tema alimentario

La ley del SINASAN reconoce que el Estado de Guatemala es el responsable principal de todas las temáticas vinculadas a lo alimentario. En este sentido invoca al concepto de Soberanía Alimentaria, mediante el cual se establece que toma sus propias decisiones según sus propios intereses de nación. Es en la toma de estas decisiones en la que se abre el espacio para que la población plantee sus problemáticas, expectativas, propuestas y

mecanismos para alcanzar la SAN. Sobre Soberanía Alimentaria la ley del SINASAN, en su Artículo 4 establece:

El Estado de Guatemala define soberanamente la modalidad, época, tipo y calidad de la producción alimentaria, en forma sostenida y con el menor costo ambiental y garantiza la seguridad alimentaria y nutricional de la población guatemalteca. (Gobierno de Guatemala, 2005: 3).

Por su parte el inciso sobre **Tutelaridad** refuerza el papel del Estado para velar por la seguridad alimentaria de la población, mediante la prevalencia de la soberanía alimentaria:

Por mandato constitucional y de oficio, el Estado de Guatemala debe velar por la seguridad alimentaria y nutricional de la población, haciendo prevalecer la soberanía alimentaria y la preeminencia del bien común sobre el particular. (Ibídem)

Es evidente que la “prevalencia del bien común” tiene muchas implicaciones, pero es muy concreto en el sentido que se busca tomar las decisiones estratégicas para garantizar que se logre la SAN de toda su población.

La sociedad guatemalteca ha promovido el DAA en varias dimensiones, pero en especial alrededor de la lucha por la tierra de los movimientos campesinos y revolucionarios. Después de la firma de la paz en 1996, se da la posibilidad de que otras temáticas logren desarrollarse, en especial alrededor de la agroecología, la defensa de los granos ancestrales y la protección de los ríos y la biodiversidad. Los movimientos globales por la Soberanía Alimentaria, especialmente la Vía Campesina, logran orientar de forma efectiva los nacientes movimientos sociales vinculados a estos temas. Durante la década de 2000 se dan las primeras reuniones nacionales que promueven la Soberanía Alimentaria y que logran identificar puntos de encuentro. Destaca la Declaración de Atitlán de 2002 sobre el DAA de los pueblos indígenas, al cual asisten representantes de los pueblos indígenas de 28 países del mundo, en el cual se declara:

(...) el contenido del derecho a la alimentación de los Pueblos Indígenas es colectivo y basado en nuestra relación especial espiritual con la Madre Tierra, nuestras tierras y territorios, medio ambiente y recursos naturales que proveen nuestras alimentaciones tradicionales. Subrayamos que las medidas de subsistencia de los Pueblos Indígenas nutren

nuestras culturas, idiomas, vida social, cosmovisión y especialmente nuestra relación con la Madre Tierra. Enfatizamos que la negativa del derecho a la alimentación de los Pueblos Indígenas es la negativa, no solo de nuestra sobrevivencia física, sino también la negativa de nuestra organización social, nuestras culturas, tradiciones, idiomas, espiritualidad, soberanía e identidad total. Es la negativa de nuestra existencia colectiva indígena.

Este movimiento logra vincular los elementos de Soberanía Alimentaria al debate político de la siguiente década. Se introducen aspectos que motivarían un mejor abordaje de DAA, superando las visiones sobre disponibilidad y consumo, a los cuales las grandes corporaciones se habían sumado, especialmente por medio de la Revolución Verde. Las constantes acciones ante situaciones de emergencia habían generado el debilitamiento de los sistemas alimentarios ancestrales, determinando una dependencia casi total de las capacidades productivas de las grandes corporaciones agrícolas.

En Guatemala se logra articular un movimiento alrededor de la denominada Mesa Nacional Alimentaria y logra introducir aspectos de Soberanía Alimentaria en Ley del SINASAN, lo que permitió garantizar el equilibrio que actualmente mantiene el sistema. Esto posibilitó la introducción del elemento de la participación social, mediante la instalación de la Instancia de Consulta y Participación Social, INCOPAS. (Entrevista con Víctor Ferrigno, coordinador de Mesa Nacional Alimentaria, 2012).

La INCOPAS se establece como el mecanismo formal para canalizar las propuestas sociales en el abordaje de las políticas alimentarias, así como para realizar acciones de fiscalización social a las entidades públicas relativas. Esta se elige entre organizaciones sociales interesadas y tiene un espacio en el CONASAN. La principal limitante para que la participación social sea efectiva, es el hecho que la posibilidad de que estas propuestas sean tomadas en cuenta queda en manos del poder ejecutivo. Además que en el espacio del CONASAN son minoría frente a las otras partes que ocupan los ministerios vinculados al sistema. La ley del SINASAN establece que el INCOPAS:

(...) brindará aportes técnicos, identificará e instrumentará acciones en temas relacionados con la SAN cuando le sea requerido por la SESAN. (Artículo 25, ley del SINASAN)

Como puede observarse el INCOPAS se queda limitado como un ente que asesora, pero no se garantiza que se dará seguimiento a sus sugerencias, las cuales pueden ser rechazadas por la SESAN, como entidad del Organismo Ejecutivo. De esta forma es evidente que los mecanismos que establece el SINASAN no son suficientes para plasmar las visiones y expectativas de la sociedad civil.

A diez años de instalada la INCOPAS, de parte de las personas representantes de las organizaciones sociales que han participado en la misma se evidencia una percepción negativa sobre la efectividad de la misma. En el presente segmento se exponen algunas apreciaciones de personas que han sido representantes de sectores sociales en el INCOPAS en 2015; debido a la sensibilidad de los temas se omiten los nombres.

Muchas de las organizaciones de la sociedad civil que aún no compaginan o no congenian con el Estado, dicen que eso no es con ellos, o sea por eso no participan, no mandan delegados, incluso algunos retiraron delegados. La verdad es que también tiene mucho que ver la voluntad política de las autoridades, porque si ellos dicen, vamos a trabajar con sociedad civil, vamos a escuchar, vamos a hacer vinculantes estos planes, estos programas, podría ser un espacio excelente. Pero cuando estás un año, dos años tratando de proponer unas estrategias, unas líneas de acción, y ves que tus palabras se las lleva el viento, no tiene sentido. (Entrevista con ex representante de sector Iglesia Católica del INCOPAS).

Hicimos muchas propuestas dijimos que más allá de asistir a la gente, habría que crear condiciones para la regeneración del tejido social, del tejido comunitario, del tejido socio ambiental. Para que los riachuelos, los ojos de agua vuelvan y puedan estar dando, es decir que pueden funcionar como sistema, a futuro, principalmente en el llamado corredor seco. Pero se habló mucho y no se logró cambiar nada. (Entrevista con ex representante de sector de Pueblos Indígenas del INCOPAS).

Uno de los temas en los cuales se plantean más preocupación por parte de las personas que han participado en el INCOPAS, se vincula a que no logran superar los enfoques asistencialistas que se vienen arrastrando desde varios gobiernos. La permanente urgencia por encontrar soluciones ante los casos de hambre genera una dinámica en la cual se busca encontrar soluciones a problemas coyunturales. De esta forma no se logra trascender de las

acciones prediseñadas y disponibles para salvar la vida de las personas en estado de inanición.

Queríamos plantear que se hicieran otras cosas diferentes después de ver el daño que se ha hecho por medio de las acciones de entrega de alimentos, de entrega de fertilizantes, de entrega de “chispitas” (dulces vitaminados), mientras nada cambia en el campo. Pero nos dijeron que si no seguían con lo que hacían iba a ser peor. Finalmente no logramos nada. No cualquiera puede hacer un planteamiento, por ejemplo una estrategia para el altiplano del país. Como plantear la producción de invernadero de alimentos, por ejemplo, o la producción orgánica. Entonces, otros te van a decir: queremos abono químico, queremos insecticidas, fungicidas, porque es lo que conocen. (Entrevista con ex representante de sector Campesino del INCOPAS).

Logramos que una buena parte del presupuesto fuese hacia la seguridad alimentaria. Pero a la hora de ejecutarlo ellos pues se gastaron setecientos millones en abono químico y eso no es lo que nosotros habíamos planteado. Lo que buscamos fue promover asesoría técnica para la recolección de semillas, para la conservación de suelos, para el mejoramiento productivo de las comunidades, para la diversificación de cultivos. (Entrevista con ex representante de sector de ONG del INCOPAS).

Por otra parte se observa que, en tanto que el INCOPAS es un espacio multisectorial se dificulta el seguimiento de líneas de trabajo con un mismo enfoque. No es un espacio que pueda llevar una sola propuesta de acción, ya que en el mismo coinciden personas representantes de empresas, de profesionales, sindicalistas, campesinos, mujeres, y otros sectores con diferentes visiones. Por otra parte existe la posibilidad de que se neutralicen los pequeños acuerdos, como fue denunciado por la representante de una organización que ahora se manifiesta crítica del INCOPAS.

Tuvimos que retirarnos porque la SESAN empezó un proceso para dividir al INCOPAS por medio de ofrecer prebendas a algunas personas. Después entendimos porque se oponían a nuestras propuestas y bloqueaban el trabajo. No hablamos de las organizaciones, sino de personas que se aprovecharon en lo personal y hasta trabajo consiguieron en la SESAN. (Entrevista con ex representante del sector de Organizaciones de Mujeres del INCOPAS).

INCOPAS es un espacio neutralizado. No tiene la capacidad de incidir en las políticas públicas. También a lo interno se generan ciertos conflictos y eso es intencionado por la SESAN. La SESAN también interviene en la participación de ciertas organizaciones y ciertos sectores, para que estén a su lado, a su favor o en el mismo lineamiento, entonces nos generaron algunos choques y discusiones. Fue muy desgastante cuando fue el lanzamiento del Plan de Hambre Cero; algunas organizaciones apoyaron, otras no, pero las que apoyaron después se beneficiaron por otras formas. (Entrevista con ex representante del sector de ONG del INCOPAS).

La amplitud y complejidad de los temas, la prevalencia de los intereses sectoriales, y la falta de una agenda política se evidencia como un obstáculo más en los aspectos que no permiten alcanzar objetivos. Esto ha sido aprovechado políticamente por los gobiernos de turno, para promocionarse y enviar el mensaje de que hay legitimidad en las acciones.

Hacíamos declaraciones conjuntas con el presidente de la comisión de SAN del Congreso de la República y salimos en fotos con el Vicepresidente. Opinábamos en los medios de comunicación y decíamos que esto no estaba bien, que esto estaba bien. Queríamos incidir en la productividad, en el acceso, en el consumo responsable, en el aprovechamiento biológico. Llegamos a proponer que todos los productos de importación o de elaboración nacional, que van para las comunidades o que vienen de la industria alimenticia, pues que fuera etiquetada, si tiene o contiene Transgénicos. Entonces en un principio el vicepresidente dijo, a esta es una excelente idea, y en la otra reunión nos llegaron a decir que no es posible. (Entrevista con ex representante del sector Campesino del INCOPAS).

La frustración por no avanzar implicó que una década después se percibe que este espacio no tiene sentido, y que por el contrario implica un desgaste que las organizaciones no pueden mantener.

Sabíamos de antemano que quizá no iban a poderse tomar en cuenta el cien por ciento de nuestras propuesta, ni que tampoco toda la política pública relacionada con el tema alimentario iba a estar en una dirección cercana a nosotros. Intentamos hacer las propuestas para que retomaran los enfoques que podrían beneficiar a la gente más sensible, a las personas más pobres. Proponíamos que fuera producción agroecológica, con semilla criolla, nativa, que dejáramos de generar dependencia a través de fertilizantes químicos y semillas. Pasamos varios años tratando de diversas formas que se alcanzaran esos objetivos y cada

vez era más difícil, invertimos mucho tiempo y esfuerzo y no se logró, entonces después de siete años mejor nos retiramos. (Entrevista con ex representante del sector de ONG del INCOPAS).

La experiencia de diez años del SINASAN ha dejado una mala percepción sobre los aspectos que podrían haber mejorado en beneficio de la población. De esta cuenta, se ha consolidado una visión que cuestiona la verdadera utilidad que ha implicado la institucionalidad vinculada y que podría ser negativa. De todas las personas entrevistadas prácticamente ninguna envía un mensaje de experiencia positiva o constructiva.

7.3 Los retos por construir una agenda política incluyente

La desconfianza acumulada por la experiencia negativa del SINASAN y más específicamente en torno al INCOPAS se constituye en un importante reto que las organizaciones deberán abordar para su superación.

Al principio le apostamos a ese espacio, pero el gobierno es el principal obstáculo ya que no le interesa coordinar, articular o escuchar a las organizaciones sociales. Este es un gran impedimento para hacer que espacios como la INCOPAS o el CONASAN funcionen. Todo se ha quedado en letra muerta y el tema se ha enterrado, ha repuntado la desnutrición y no ha mejorado en nada las tendencias. El gobierno de Pérez Molina se destacó por manipular los mecanismos de información y quiso evidenciar que se estaba mejorando pero afectó la credibilidad de las instituciones. (Entrevista con Ronnie Palacios de REDSAG).

La disputa de los enfoques que giran en torno a la SAN ha trascendido a un nivel en el cual no es factible encontrar puntos de encuentro. Sin embargo aparecen nuevos actores en lo local, con nuevos planteamientos que han fortalecido los posicionamientos políticos.

En la actualidad vemos que hay una competencia entre el trabajo de las organizaciones sociales y el trabajo del gobierno, que generalmente son encontradas. Nosotros promovemos la agroecología y ellos la agricultura convencional, y esto nos lleva a un choque que no permite avanzar en ningún sentido. Entonces vemos que las condiciones aún no están dadas para promover buenas coordinaciones y construir estrategias conjuntas. No creemos que sea positivo la centralización de decisiones a nivel nacional y por esto

queremos apostarle a lo local o municipal, para promover los cambios necesarios y que la gente participe más. Las autoridades municipales, las organizaciones locales intentan hacer esfuerzos con la población más directos, y esperamos que las propias experiencias que vamos acumulando en el campo se vayan consolidando hacia fortalecer el sistema. (Entrevista con Ronnie Palacios de REDSAG).

Superar las visiones centralistas que desde las ONG y otras organizaciones se promueven puede constituir un canal que lleve a mejorar el desempeño de la institucionalidad estatal. Esto implica un fuerte trabajo desde el nivel municipal por medio de los Consejos Comunitarios y Municipales de SAN.

Debemos afinar los esfuerzos y debemos encontrar estrategias para que estos espacios sí sean funcionales, es importante que existan espacios municipales para planificación y análisis, es necesario el desarrollo de estrategias locales para que dentro de sus planes puedan aportar. Debemos tener autoridades locales que dentro de sus planes tengan líneas para resolver el problema y que las organizaciones sociales y entidades del Estado tengamos más impacto y se haga más eficiente el uso de los recursos. Que aprendamos de las experiencias. (Entrevista con Jeremías Hernández de Asociación Nuevo Día).

Otro punto relevante es que existe la percepción de que las causas del hambre y desnutrición son estructurales y que si bien deben realizarse acciones coyunturales, también deben impulsarse otras acciones que han sido bloqueadas con tanta eficacia por los diversos gobiernos, que incluso no están presentes en las discusiones relativas al SINASAN. Por ejemplo el tema salarial, del acceso a la tierra, de la concentración de recursos como el agua, el bosque, o la protección de los mercados y políticas comerciales. Las movilizaciones sociales de 2015 y 2016 contra los transgénicos y por el agua constituyen referentes de las dinámicas a las cuales las organizaciones pueden vincular su trabajo.

Por ejemplo hay que analizar el problema de acceso a la tierra, la reducción de las áreas que producen alimentos, así como el modelo económico excluyente. Son tantos temas que requiere un análisis profundo. Entonces muchas iniciativas que implementa el gobierno van al fracaso. Hay movilización y resistencia en la población, hay posibilidades de ampliar el respaldo social, ya que la gente padece los problemas, son más sensibles porque lo sufren. (Entrevista con Ronnie Palacios de REDSAG).

CONCLUSIONES:

Sobre la consolidación de las políticas públicas alimentarias

1. El establecimiento del SINASAN en 2005 no ha significado un cambio relevante en los indicadores de hambre y desnutrición. Si bien motivó una mayor atención pública de la problemática alimentaria, no ha logrado neutralizar los efectos de otras políticas, especialmente económicas y comerciales, que generan la ampliación de la pobreza y la multiplicación del hambre.
2. Dentro de las políticas de SAN ha prevalecido el enfoque asistencialista para la atención de emergencias alimentarias, sobre un enfoque integral que tratan de promover las organizaciones sociales. Se trata de evadir la naturaleza estructural del hambre en Guatemala, que determina la desigualdad económica, social y política que sufre la sociedad guatemalteca. El Estado no ha logrado establecer un mecanismo que vincule el abordaje de lo estructural y coyuntural.
3. No se ha establecido una estrategia para la superación del hambre de forma adecuada y las estrategias que se han elaborado no han sido validadas socialmente, por lo que no han tenido respaldo político. Los procesos de planificación en materia de SAN generalmente son fallidos; no se logran cumplir porque no tienen seguimiento adecuado y se han constituido en requisitos para captar fondos frente a la Cooperación Internacional.
4. El Estado de Guatemala evade la responsabilidad para fortalecerse según sus necesidades institucionales para el cumplimiento de sus obligaciones. Depende de las posibilidades financieras de la Cooperación Internacional para el diseño de estrategias, lo que ha llevado al colapso de las entidades estratégicas para el abordaje de las crisis alimentarias.
5. La implementación de las acciones estatales frente al hambre se han visto afectadas por el clientelismo político y la corrupción de los últimos dos gobiernos. La fuerte cantidad de recursos que han llegado al país se han constituido objeto de disputa

para la implementación de acciones, que por su enfoque no logran cambiar las tendencias de hambre y desnutrición. Se ha generado una industria de la problemática alimentaria, mediante la apertura de ONG y entidades privadas que venden servicios al Estado para la atención de la desnutrición, apoyo agrícola y la venta de fertilizantes.

Sobre el estado de la situación de hambre y desnutrición:

6. Guatemala aún se mantiene como el país con mayores rezagos en materia alimentaria del continente americano, a pesar del avance en materia de política pública SAN y de la importante ayuda financiera que le otorga la Cooperación Internacional. La pobreza creció en la última década en un nivel insólito en la historia reciente, mientras el sistema alimentario retrocede frente a la expansión de la agricultura de exportación.
7. A diez años de establecerse el SINASAN la situación de hambre y pobreza ha crecido y se consolidado en las poblaciones rurales e indígenas. Guatemala se queda rezagada en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio y sufre retrocesos en cuanto a la Vulnerabilidad Alimentaria, directamente relacionado con la problemática del Cambio Climático.
8. Los sistemas de información oficiales en materia SAN fueron afectados por el gobierno de Otto Pérez para generar información sobre supuestas avances, lo que llevó a generar información contradictoria que actualmente no se logra explicar. Sin embargo, persisten los casos de crisis alimentaria frecuentemente en los medios de comunicación.

Sobre la capacidad de la sociedad guatemalteca para incidir en las políticas alimentarias

9. No se ha logrado consolidar el mecanismo de participación social a nivel comunitario y municipal, mientras que en los espacios donde se han establecido Consejos de Seguridad Alimentaria y Nutricional, no existe una buena experiencia sobre su utilidad para la superación del hambre y la desnutrición.

10. Las organizaciones de Sociedad Civil no han encontrado un canal efectivo para hacer realidad sus demandas en materia alimentaria, debido al bloqueo que han sufrido por los gobiernos de turno. Existe una percepción de desgaste frente a la ineficiencia e ineficacia del Estado, lo que ha llevado a un rechazo al SINASAN de parte de las organizaciones sociales más grandes y consolidadas.

11. Las comunidades y poblaciones indígenas no logran vincular sus enfoques de vida e intereses con las intervenciones estatales. Las acciones para la promoción del Buen Vivir, la Agroecología, así como para el control de los recursos necesarios para alcanzar la Seguridad Alimentaria en el sentido de la Soberanía Alimentaria, no logran respuesta de parte del Estado.

12. Se ha logrado imponer el enfoque de necesidades sobre el enfoque de derechos, en la implementación de las políticas alimentarias. Esto implica la necesidad de mantener los procesos de incidencia política para fortalecer el reconocimiento del enfoque de derechos en las políticas vinculadas a lo alimentario.

Referencias bibliográficas:

- Aguilar Villanueva, Luis (1992). *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial. México.
- ACT/CIDSE/CIFCA/FIAN, Vía Campesina/REL UITA (2015). *El derecho a una alimentación adecuada y a la nutrición y la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en Guatemala*. Informe de la tercera Misión Internacional. Guatemala.
- Banco Mundial (2009). *Guatemala. Evaluación de la pobreza*. Informe No. 43920-GT. Washington.
- Bak, Elizabeth (2015). *Análisis de la legislación en materia de seguridad alimentaria y nutricional. El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua*. FAO. Roma.
- Castro, Josué de (1970). *Geopolítica del Hambre. Ensayo sobre los problemas alimentarios y demográficos del mundo*. Editorial Solar/Hachette. 4ª. Edición. Buenos Aires.
- CEPAL (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Síntesis*. Naciones Unidas. Santiago.
- CEPAL (2015). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe 2015*. Santiago.
- Consejo Económico y Social, Naciones Unidas (1999). *Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC)*. Ginebra.
- Da Silva, José Graziano et al (2012). *Fome Zero (Plan de Hambre Cero). La Experiencia brasileña*. FAO / Ministerio de desarrollo agrario del Brasil. Brasilia.
- Declaración de Atitlán (2002). *Consulta de los Pueblos indígenas sobre el Derecho a la Alimentación. Una consulta global*. Guatemala.
- FAO (2001). *Human energy requirements. Report of a joint FAO/WHO/ONU expert consultation*. Roma.
- FAO (2007). *Directrices Voluntarias del Derecho a la Alimentación Adecuada*. Roma.
- FAO (2008). *Metodología de la FAO para medir la privación de alimentos. Actualizando las necesidades energéticas mínimas*. Roma.
- FAO (2012). *Estudio de caracterización del corredor seco centroamericano (Países CA-4). Tomo I*. Roma.
- FAO/FIDA/PMA (2015). *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2015. Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma.
- FIAN (2008). *El Derecho a la alimentación adecuada de las mujeres rurales e indígenas en Guatemala*. Guatemala.
- Garoz, Byron (2009). *Los Programas de Transferencias Condicionadas y Mi Familia Progresa en Guatemala*. Guatemala.

- Gil, Gladys et al (1998). *Cambios estructurales, apertura y sector agropecuario en Guatemala*. IICA. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2005). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2005). *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Decreto número 32-2005*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2008). *Consejo de Cohesión Social. Informe Plan de Acción 100 Días*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2008). *I Informe Presidencial al Congreso de la República*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2008). Presentación: *Intervenciones en Seguridad Alimentaria y Nutricional en Tiempos de Crisis*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2012a). *Plan estratégico de Seguridad Alimentaria para Occidente –PLANOCC-*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2012b). *Plan del Pacto Hambre Cero*. Guatemala.
- Gobierno de la República de Guatemala (2013). *Encuesta 2012 para evaluación de impacto del Plan de Hambre Cero*. Guatemala.
- González Madrid, Miguel (2014). *Las políticas públicas: carácter y condiciones vinculantes*. Instituto de investigaciones. Revista Jurídica. UNAM. México.
- INE (2003). *IV Censo nacional agropecuario. Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios*. Tomo 1. Guatemala.
- INE (2003). *Censos nacionales XI de población y VI de habitación 2002. Características de la población y de los locales de habitación censados*. Guatemala.
- INE (2013). *Mapas de la pobreza rural en Guatemala 2011. Resumen ejecutivo*. Guatemala.
- INE (2016). *Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos, ENEI 1-2015*. Guatemala.
- INE (2016). *Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida, ENCOVI 2014*. Tomo 1. Guatemala.
- INE (2016). *Índice de Precios del Consumidor y Costo de la Canasta Básica Alimentaria y Vital, Febrero 2016*. Guatemala.
- Laswell, Harold (1994). *La concepción emergente de las ciencias de las políticas*, en Luis Aguilar Villanueva (comp. y ed.). en Aguilar Villanueva, Luis. “Estudio introductorio”. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.

- MPSAS (2010). *V Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008-2009*. Guatemala.
- Mogollón, Victoria (2009). *Misión posible...combatir el hambre. Informe de seguimiento a las recomendaciones del Relator para el Derecho a la Alimentación para Guatemala*, Jean Ziegler. CIIDH. Guatemala.
- Morales, Henry (2014). *Financiación del Sector ONG: Retos y Desafíos. Centroamérica y México 2014*. Mesa de Articulación. Guatemala.
- OACNUDH (2008). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Guatemala.
- OCDE/CEPAL/CIAT/BID (2015). *Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe*. OECD Publishing. París.
- ONU (1999). *El derecho a una alimentación adecuada (art. 11): Observación General 12*. Documento E/C.12/1999/5, CESCR Observación general 12. Ginebra.
- ONU (2012). *Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos. Documento básico que forma parte integrante de los informes de los Estados parte. Guatemala*. Documento HRI/CORE/GTM/2012.
- ONU (2016). *Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nueva York.
- ONU (2015). *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2015*. Nueva York.
- Prebisch, Raúl (1949). *El Desarrollo Económico de América Latina y algunos de sus principales problemas*. Naciones Unidas. CEPAL. Santiago de Chile.
- PDH & OACNUDH (2015). *Nota conclusiva del trabajo conjunto de monitoreo de las Políticas Públicas para la realización del Derecho a la Alimentación Adecuada en Guatemala*. Guatemala.
- Rojas, Josefa (2009). *Seguridad alimentaria y soberanía alimentaria, un intento de comparación*. Leisa, Revista de agroecología.
- Secretaría de la Paz (2006). *Los Acuerdos de Paz en Guatemala*. Guatemala.
- Secretaría de la Paz (2010). *Los Acuerdos de Paz, hoy. Informe 2010. Avance sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz*. Guatemala.
- SEGEPLAN (2001). *Estrategia de Reducción de la Pobreza. El camino de la paz*. Guatemala.
- SEGEPLAN (2006). *Estrategia de Reducción de la Pobreza*. Guatemala.
- SEGEPLAN (2011). *Informe ejecutivo de resultados de la aplicación de la encuesta OCDE 2010 en Guatemala y una perspectiva común camino al 4FAN, Busan, 2011*. Guatemala.
- SEGEPLAN (2015). *Informe final de cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*. Guatemala.

- SESAN/USAID (2012). *Mapeo de proyectos de cooperación internacional que contribuyen a la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el Altiplano Occidental*. Guatemala
- SESAN (2016). *Plan de respuesta para la atención del Hambre Estacional 2016*. Guatemala.
- Stuckler, David & Basu, Sanjay (2013). *Por qué la austeridad mata. El coste humano de las políticas de recorte*. Editorial Santillana. Madrid.
- Vía Campesina (2007). *Declaración de Nyéléni*. Nyéléni, Malí.
- Wakib´ Kej (2015). *Demandas y propuestas políticas de los pueblos indígenas de Ixmulew. Caminando hacia un proyecto político para la reconstitución del Buen Vivir y la fundación de un Estado plurinacional*. Guatemala.
- Ziegler, Jean (2006). *Misión a Guatemala: los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el DAA, Informe del Relator Especial Sobre el DAA*. Naciones Unidas. Documento E/CN.4/2006/44/ADD.I

Referencias de internet:

- Banco de Guatemala, 2016. Base de datos. Consultado en www.banguat.gob.gt.
- Banco Mundial, 2016. Artículo: Panorama General de Guatemala. Recuperado de: <http://www.bancomundial.org/es/country/guatemala/overview>
- Banco Mundial, 2016. Datos de libre acceso del Banco Mundial. Recuperado de: <http://datos.bancomundial.org/>
- CEPAL, 2016 Gasto público como porcentaje del PIB. Consultado en: www.dds.cepal.org/gasto/indicadores
- Corte de Constitucionalidad, 2016. Principales tratados internacionales sobre Derechos Humanos, aprobados y ratificados por Guatemala. Recuperado de www.cc.gob.gt
- FAO. Dirección de Estadística. Consultado 15 junio de 2016: www.faostat3.fao.org/download/FB/FBS/S
- López Sánchez, Roberto (2008). El capitalismo avanza hacia una nueva gran crisis mundial. Una interpretación de la crisis actual. En revista electrónica Aporrea: <http://www.aporrea.org/internacionales/a59110.html>
- OCDE. (2016) Aid (ODA) disbursements to countries and regions. www.stats.oecd.org
- SESAN, 2016. Estrategia Nacional de la Desnutrición Crónica. www.sesan.gob.gt
- Vía Campesina. Artículo: Qué es la Soberanía Alimentaria. En página oficial de Vía Campesina: <https://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberania-alimentaria>

Índice de Cuadros

Cuadro	Título	Página
1	Sistema de indicadores de Cohesión social: componentes y factores	31
2	Conceptos relativos a la Alimentación Adecuada	36
3	Esquema de las Propuestas del Proyecto Hambre Cero	38
4	Guatemala: Composición de la fuerza de trabajo agropecuaria	49
5	Guatemala: Proyectos y fondos de ejecución en SAN	88
6	Corresponsabilidad Institucional en el SINASAN según ámbito de competencia	99
7	Objetivos y responsabilidades institucionales del PESAN 2012-2016	103
8	Nivel de ingreso mensual per cápita en quetzales de los hogares, por quintiles, según grupo de municipios prioritarios por su prevalencia en desnutrición crónica, y área urbana o rural.	109
9	Componentes del Plan de Hambre Cero y análisis del mismo	111
10	Percepciones de las comunidades en regiones priorizadas	122
11	Guatemala: Estructura del Sistema de Consejos de Desarrollo	126

Índice de Gráficas

Gráfica	Título	Página
1	América Latina: Índice de Gini. Histórico comparativo periodos 2002, 2006 y 2013	43
2	Guatemala: Evolución de la Pobreza General y Pobreza Extrema por grupo étnico Comparativo ENCOVI's 2000, 2006 y 2014.	45
3	Guatemala 2014: Niveles de pobreza por departamento	46
4	Guatemala: Número de fincas por categoría de extensión. Comparativo años 1950, 1964, 1979 y 2003	48
5	Guatemala: Área de fincas por categoría de extensión. Comparativo años 1959, 1964, 1979 y 2003.	48
6	Guatemala 2003: Distribución de la propiedad tierra. Por tipo de propietario	50
7	Guatemala: Uso de la tierra: Superficie cultivada de Alimentos de consumo nacional vs. Superficie cultivada de Productos para la exportación. Serie histórica 2003, 2013 y 2014.	52
8	Guatemala: Producción agropecuaria: Alimentos de consumo nacional vs. Productos para la exportación. Serie histórica 2003, 2013 y 2014.	52
9	Balanza comercial entre Guatemala y países centroamericanos. Periodo de vigencia del DR-CAFTA 2006-2015.	55
10	Balanza comercial entre Guatemala y Estados Unidos. Periodo de vigencia del DR-CAFTA 2006-2015.	56
11	Guatemala 2015: Promedio de ingresos laborales por quintiles.	58
12	Guatemala 2015: Ingreso promedio mensual. Por residencia y sexo.	58
13	Centro América: Población Desnutrida Total.	60
14	Guatemala: Indicadores de Desnutrición por región. Niños y niñas menores de 3 a 59 meses de edad.	61
15	Guatemala: Indicadores de Desnutrición. Niños y niñas menores de 3 a 59 meses de edad.	61
16	Guatemala: Incremento del costo de la Canasta Básica Alimentaria. Por periodo de Gobierno. 1995-2016.	62
17	Guatemala 2003-2013. Suministro diario per cápita de Calorías.	63
18	Guatemala 2003-2013. Suministro diario per cápita de Proteínas.	64
19	Guatemala 2003-2013. Suministro diario per cápita de Grasas.	65
20	Centroamérica: Producto Interno Bruto. Periodo 2007-2014.	81
21	Centroamérica: Producto Interno Bruto por habitante. Periodo 2007-2014.	80
22	Centroamérica: Deuda externa. Comparativo 2007 y 2014.	83
23	Centroamérica: Ingresos tributarios vs. Gasto Público Social.	84
24	Guatemala: Ayuda Oficial al Desarrollo. Todos los donantes, 1996-2014.	86

ANEXO 1: Estrategia de la investigación

A. Hipótesis

La débil participación social en la toma de decisiones sobre las políticas públicas alimentarias determina situaciones que llevan a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Operacionalización de la hipótesis

Variable independiente	La débil participación social en la toma de decisiones sobre las políticas públicas alimentarias
Indicadores	<ul style="list-style-type: none">• Número de espacios de toma de decisiones nacionales que funcionan actualmente.• Número de organizaciones sociales que promueven temáticas relativas a lo alimentario.• Número de organizaciones sociales que participan en espacios consultivos y de toma de decisión, en temáticas alimentarias.• Eventos de incidencia realizados por organizaciones sociales, para promover el DAA.• Número de eventos de incidencia en que se han logrado cambios favorables al DAA en Guatemala.
Variable dependiente	situaciones que llevan a la inseguridad alimentaria y nutricional
Indicadores	<ul style="list-style-type: none">• Nivel de disponibilidad de alimentos a nivel nacional.• Nivel de acceso de alimentos para la población guatemalteca.• Cambios en la balanza comercial alimentaria en la última década.• Nivel de producción agrícola para el consumo nacional.• Nivel de producción agrícola para la exportación.• Niveles de distribución del ingreso.• Costo de los salarios mínimos rural, urbano y de maquila.• Nivel de cumplimiento de Salario Mínimo vigente.• Costo de la Canasta Básica Alimentaria.• Nivel de distribución de la tierra por tipo de productor.• Cambio en presupuesto para actividades agrícolas y SAN.• Cambios en la tenencia de la tierra.

B. Marco lógico

Hipótesis	La débil participación social en la toma de decisiones sobre las políticas públicas alimentarias determina situaciones que llevan a la inseguridad alimentaria y nutricional.		
VARIABLES	Indicadores	Unidad de análisis	Técnicas de Investigación
débil participación social en la toma de decisiones sobre las políticas públicas alimentarias	Número de personas en estado de vulnerabilidad alimentaria	Habitantes por región	Investigación bibliográfica y documental
	Número de espacios de toma de decisiones nacionales que funcionan actualmente	Espacios de participación social	
	Número de organizaciones sociales que promueven temáticas relativas a lo alimentario y participan en espacios de decisión.	Organizaciones sociales vinculadas a temáticas alimentarias	
	Eventos de incidencia realizados por organizaciones sociales, para promover el DAA.	Acciones realizadas	Entrevistas semi-estructuradas y grupos focales
	Hechos que constituyen amenazas a la Soberanía Alimentaria y nutricional	Procesos o hechos	Entrevistas semi-estructuradas y grupos focales
situaciones que llevan a la inseguridad alimentaria y nutricional.	Nivel de disponibilidad de alimentos a nivel nacional.	Toneladas de alimentos disponibles por habitante	Investigación hemerográfica, documental y entrevistas
	Nivel de acceso de alimentos para la población guatemalteca.		
	Cambios en la balanza comercial alimentaria en la última década.	Toneladas de alimentos, por habitante y por región.	
	Nivel de producción agrícola para el consumo nacional.		
	Nivel de producción agrícola para la exportación.		
	Niveles de distribución del ingreso.	Producto Ingreso Bruto nacional, por región y por grupo social.	
	Costo de los salarios mínimos rural, urbano y de maquila.	Salarios mínimos	
	Costo de la Canasta Básica Alimentaria.	Canasta Básica	
	Distribución del ingreso	Grupo productivo, etario.	
	Cantidad de tierra cultivable por tipo de productor	Hectáreas de tierra	
	Monto presupuestario agrícolas y SAN	Millones de quetzales	

ANEXO 2: Recomendaciones del Relator Especial sobre el DAA para Guatemala, señor Jean Ziegler.

Se exhorta al gobierno de Guatemala para que se aplique íntegramente el nuevo marco jurídico y normativo a fin de garantizar plenamente a todos los guatemaltecos, en especial a los indígenas, el DAA. Esta tarea debería realizarse en el marco de los Acuerdos de Paz, promoviendo la justicia social, la equidad, la participación y el respeto a los derechos humanos.

- a) Dada la situación de hambre y de extrema pobreza de Guatemala, la realización del DAA debería pasar a ser una prioridad urgente. Toda violación del DAA debería considerarse justiciable con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Al aplicar esta ley, el poder judicial debe considerar que estas violaciones incluyen la discriminación de hecho y de derecho en el acceso a los alimentos y a los medios para conseguirlos, así como todo incumplimiento de la obligación específica de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho.
- b) Es preciso reconocer el derecho de las comunidades indígenas a la tierra y protegerlas de la expropiación por la fuerza. Todos los eventuales desalojos se deberían ajustar a la normativa de los derechos humanos. Es preciso combatir la impunidad en los casos de violación del DAA y que todos los guatemaltecos reciban el mismo trato ante la ley. Se deberían permitir las protestas pacíficas legítimas sin represión. Se debe poner fin al encarcelamiento y el asesinato de activistas campesinos. El Gobierno debería adoptar una política que impida la penalización de los conflictos sociales y territoriales y dar capacitación e instrumentos a las fuerzas de seguridad, el Procurador de los Derechos Humanos y el sistema judicial para que los conflictos se diriman en un marco donde se respete el DAA. El derecho a la propiedad no debe prevalecer sobre el derecho a la vida ni a la alimentación.
- c) Deberían cumplirse íntegramente los compromisos asumidos en los Acuerdos de Paz en relación con la reforma agraria, los derechos laborales y la reforma fiscal, a fin de promover una sociedad más incluyente basada en los derechos humanos y la justicia social. Deben respetarse cabalmente los derechos sobre la tierra, los derechos laborales y la no discriminación.
- d) La discriminación racial contra las comunidades indígenas no es aceptable y es preciso adoptar medidas urgentes contra ella mediante una amplia campaña nacional. Debe ponerse fin a la usurpación de tierras indígenas, como en el caso de La Perla.
- e) Es preciso combatir la discriminación contra la mujer, en especial contra la mujer indígena, y reconocer sus derechos, en especial el de acceso a los recursos productivos y de propiedad de estos recursos. Se debería enmendar el Código de Trabajo, para eliminar la discriminación contra la mujer del medio rural.
- f) Es preciso aplicar sin más dilación la Ley del catastro y un Código Agrario que regule el acceso a la tierra así como su uso y tenencia, y reconozca las formas indígenas de propiedad de la tierra y respete el DAA. Además, el Gobierno debería asumir como primera prioridad el establecimiento de una jurisdicción agraria para la resolución de los conflictos sobre la tierra, que debe recibir fondos suficientes y el mandato de hacer cumplir las leyes que prohíben la usurpación de tierras. El proyecto de Ley del agua debería incluir disposiciones para definir la responsabilidad institucional, establecer una institución de resolución de conflictos y ofrecer reparación a las víctimas de las violaciones del derecho al agua. Es preciso enmendar la Ley de minería para garantizar la protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus recursos naturales, con arreglo al Convenio N° 169 de la OIT y debería modificarse la política minera para armonizarla con las normas de derechos humanos.

- g) En la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos debería establecerse una dependencia especial que vigile la realización del DAA y la obligación del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo ese derecho, con arreglo a la nueva Ley del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional. También es necesario incrementar los fondos y mejorar la protección de las instituciones de derechos humanos, en particular la COPREDEH y su Defensoría de la Mujer Indígena.
- h) Deberían respetarse los derechos de los trabajadores, en particular el derecho de asociación, y debería aumentarse el salario mínimo nacional hasta un monto suficiente para costear la cesta básica de alimentos.
- i) Debería preverse la participación de los pueblos indígenas en el marco institucional y normativo para la lucha contra el hambre, igual que ocurre ya en la Comisión de Seguridad Alimentaria.
- j) Para acabar con el hambre y la malnutrición, que prevalecen principalmente en el medio rural, debería ponerse en práctica una estrategia integral del desarrollo acordada por todos los sectores sociales. El modelo de desarrollo excluyente y de agricultura orientada a la exportación, que ha creado y está haciendo aumentar una profunda desigualdad en la propiedad de los recursos, debería invertirse con la adopción de una amplia estrategia que mejore la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos mediante la reforma agraria y el fomento de la inversión en la agricultura a pequeña escala.
- k) Debería revisarse la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para garantizar que refleja las obligaciones del Estado de respetar, proteger y hacer efectivo el DAA. Debería tenerse debidamente en cuenta la Observación general N° 12 del Comité Económico y Social relativa al DAA así como las Directrices Voluntarias para apoyar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional de la FAO.
- l) Es preciso velar por que las obligaciones emergentes del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica estén en armonía con las obligaciones de Guatemala en materia de derechos humanos. Debería realizarse un estudio exhaustivo de las posibles repercusiones del Tratado de Libre Comercio de Centroamérica, y deberían establecerse redes de protección antes de aplicar las medidas, a fin de proteger la producción nacional de productos básicos (en particular, el maíz y los frijoles) y el DAA de las comunidades rurales que probablemente vayan a resultar perjudicadas ya que, de lo contrario, el libre comercio hará aumentar el fenómeno del hambre.
- m) Debería vigilarse la realización del DAA como parte de la política nacional del Gobierno. Los indicadores deberían incluir no sólo las estadísticas sobre malnutrición sino también las estadísticas sobre desnutrición, pobreza y desigualdad; además, deberían estar vinculados a los objetivos de desarrollo del Milenio. Al ejecutarse las políticas y los programas en materia de alimentación y nutrición, es preciso abordar las causas estructurales del hambre y la pobreza, con cuidado de no crear dependencia de la ayuda ni relaciones de clientelismo.
- n) Finalmente, el Relator Especial reconoce los importantes progresos que el actual Gobierno está realizando en su lucha contra el hambre y la malnutrición. Apoya en especial los esfuerzos que realiza este Gobierno para potenciar la acción internacional y regional, como la celebración, en septiembre de 2005, de una conferencia regional latinoamericana sobre el hambre crónica dentro del contexto de los objetivos de desarrollo del Milenio que se celebró los días 11 y 12 de septiembre de 2005 y en la que se lanzó una nueva campaña para lograr que el hambre se haya erradicado en América Latina en el año 2020.

**ANEXO 3: Principales proyectos de SAN ejecutándose en apoyo al Plan de Hambre Cero.
Se excluyen proyectos inferiores de US\$ 5 millones.**

USAID	Proyecto de Las Cadenas de Valor Rurales Asociación Guatemalteca de Exportadores	AGEXPORT	6 años	40,000,000
USAID	Nutri-Salud (Community Nutrition and Health Care Project)	LLC (URC)	5 años	32,000,000
USAID	Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Título II –	PAISANO Save the Children	6 años	45,000,000
USAID	Acceso a mercados dinámicos para pymes rurales	AGEXPORT	2 años	5,000,000
USAID	Apoyo a Políticas y Regulaciones para el Crecimiento Económico	PRS	2 años	7,700,000
USAID	Calidad en Salud	Por Determinar	5 años	6,650,000
USAID	Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Título II	SEGAMIL (CRS)	6 años	45,000,000
USDA002	Alimentos para la Educación	Por Determinar	5 años	20,000,000
USDA003	Alimentos para la Educación	Por Determinar	5 años	20,000,000
ACDI001	Proyecto de Desarrollo Económico Rural de Sololá	PROSOL, CECI y SOCODEVI	7 años	10,494,000
AECID001	Ventana de infancia SAN programa conjunto	PMA, UNICEF, OPS y FAO	3 años	7,500,000
AECID002	Programa conjunto ventanilla de gobernabilidad económica	PNUD, FAO, UNFPA, UNICEF y OPS	1 año	5,949,000
AECID004	Programa de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Fase I	INFOM	5 años	50,000,000
ASDI	Reducción de vulnerabilidades para contribuir al desarrollo rural en cinco municipios	PNUD, FAO y OPS	2.5 años	5,509,642
UE005	Programa de apoyo a la PNSAN de Guatemala y su plan estratégico	Gobierno de Guatemala	3 años	40,300,000
BID001	Mejoramiento del Acceso y Calidad de los Servicios de Salud y Nutrición Fase I	MSPAS	4 años	35,000,000
BID002	Iniciativa Salud Mesoamérica 2015 – Guatemala	MSPAS	4.5 años	11,660,000
BID004	Programa de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural	INFOM	4.5 años	49,770,000
BID005	Programa de Abastecimiento de Agua Potable y Saneamiento Fase I	INFOM	4.5 años	25,000,000
BM001	Proyecto de Salud y Nutrición Materno Infantil	MSPAS	5.5 años	49,000,000
FIDA001	Programa Nacional de Desarrollo Rural - Primera Fase: La Región Occidental	MAGA / FIDA	9 años	48,000,000
FIDA002	Programa de Desarrollo Rural Sustentable en El Quiché	FONADES	5 años	41,100,000
PMA001	Operación prolongada de socorro y recuperación (OPSR)	MAGA, SESAN	2 años	7,260,685
PMA002	Programa de país -actividad 1	MSPAS	5 años	7,500,000

ANEXO 4: Instrumentos de investigación

A. Entrevistas a informantes clave:

Objetivo:

Identificar las percepciones de informantes clave sobre el desempeño de las acciones estatales y no estatales en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, especialmente sobre la participación social.

Cuestionario:

- a) ¿A diez años de establecido el SINASAN cuáles cree que son los principales avances en materia alimentaria? ¿Cuáles son los retos?
- b) ¿Qué piensa del papel que ha jugado la Sociedad Civil para participar en estos espacios?
- c) ¿Qué opina sobre los planes que se han realizado para el abordaje del hambre y la desnutrición?
- d) ¿Cómo cree que podría mejorar el papel del Estado para cumplir con sus objetivos?
- e) ¿Qué piensa del papel de la Cooperación Internacional en estos temas?
- f) ¿Considera que las actuales autoridades han logrado desempeñar un buen trabajo?
- g) ¿Cuáles cree que son los principales aprendizajes en 10 años de SINASAN?

B. Entrevistas a funcionarios:

Objetivo:

Identificar las percepciones de funcionarios públicos sobre el desempeño de las acciones estatales y no estatales en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, especialmente la participación social.

Cuestionario:

- a) A diez años de establecido el SINASAN, ¿cuáles cree que son los principales avances en materia alimentaria? ¿Cuáles son los retos?
- b) ¿Qué piensa del papel que ha jugado la Sociedad Civil para participar en estos espacios?
- c) ¿Qué opina sobre los planes que se han realizado para el abordaje del hambre y la desnutrición?

- d) ¿Cómo cree que podría mejorar el papel del Estado para cumplir con sus objetivos?
- e) ¿Cuáles son las principales dificultades como funcionarios para cumplir con sus objetivos?
- f) ¿Cree que la sociedad civil plantea demandas justas? ¿Qué cree que se ha cumplido y qué cree que no?
- g) ¿Cree que en las comunidades se juega un buen papel para complementar el papel del Estado?
- h) ¿Qué opinión le merece el papel de la Cooperación Internacional? ¿De las ONG? ¿De las organizaciones sociales?

C. Entrevistas a beneficiarios de programas:

Grupo Focal para la investigación de tesis

Estado de la Soberanía Alimentaria Nacional: Análisis sociológico de la participación social en las políticas públicas orientadas al abordaje de la problemática alimentaria en Guatemala, 2010-2015.

Objetivo:

Identificar las percepciones comunitarias sobre el desempeño de las acciones estatales y no estatales en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, especialmente sobre su inclusión en los espacios de participación social.

Metodología:

1. Se conformará un grupo representativo de la comunidad que conozca y tenga experiencia de participación en los espacios vinculados para el abordaje de la Inseguridad Alimentaria, de preferencia en el Consejo Comunitario de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
2. Se presentarán los objetivos de la investigación, atendiendo las preguntas sobre los alcances de la misma. No se deben generar expectativas sobre proyectos o inclusión en procesos.
3. Se debe dejar explícito que la información es confidencial y que no tiene otro sentido que apoyar al fortalecimiento de los espacios de representación social en el SINASAN. Se consultará si desean incluir sus nombres o referencias.
4. Se explicará el papel que juega el Estado ante la problemática alimentaria y sobre los espacios definidos para la participación social, especialmente a nivel descentralizado.
5. Se plantearán temas abiertos, tratando de motivar la participación de todas las personas y guiando con preguntas cada vez más específicas el nivel de profundidad en cada tema.

Cuestionario:

Sobre la situación alimentaria en la comunidad:

- a) ¿Consideran que en su comunidad no se sufren situaciones de hambre y desnutrición?
- b) ¿Cuándo se generó el último momento de crisis alimentaria que recuerda?
- c) ¿Hay en la comunidad algunas familias que viven en riesgo alimentario?
- d) ¿Qué nivel de importancia tiene la agricultura en la economía de la comunidad?
- e) ¿Cuáles son los principales cultivos de su comunidad?
- f) ¿Hay otra tipo de actividad económica además de la agricultura?

Sobre la presencia institucional del Estado:

- a) ¿Con qué frecuencia reciben visitas de funcionarios del Estado para verificar su situación alimentaria?
- b) ¿Reciben visitas regulares de extensionistas, promotores de salud, otro tipo de apoyo?
- c) ¿Además del gobierno central, hay presencia de la municipalidad en estos temas?
- d) ¿Qué tipo de ayuda reciben?
- e) ¿Les consultan sobre sus necesidades más importantes?
- f) ¿Cómo sabe el Estado a quienes ayudar? ¿Tienen registro de las personas más vulnerables?

Sobre participación social:

- a) ¿La comunidad ha conformado el COCOSAN? ¿Cómo se eligen sus representantes?
- b) ¿Consideran que es un espacio útil? ¿Qué beneficios han logrado por este medio?
- c) ¿Consideran que tienen un buen mecanismo para la toma de decisiones?
- d) ¿Qué demandas han planteado en este espacio?
- e) ¿Cada cuánto tiempo asisten a las reuniones del COMUSAN?
- f) ¿Qué consideran que debería cambiar para que se tomen en cuenta sus opiniones?

Sobre relacionamiento con otras organizaciones o entidades.

- a) ¿Qué otras instancias no gubernamentales tienen presencia en el municipio?
- b) ¿Consideran que hacen buen trabajo? ¿Les incluyen a ustedes en sus actividades?
- c) ¿Qué tipo de apoyos reciben? ¿Les consultan sobre sus necesidades?
- d) ¿Creen que con estos apoyos mejorará la situación alimentaria?
- e) ¿La comunidad está contenta con estos apoyos?

Sobre sus expectativas:

- a) ¿Qué necesidades plantearían si tuvieran capacidad de decidir?