

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD
ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DURANTE LAS ADMINISTRACIONES
COLOM Y PÉREZ MOLINA (2008-2015)”.**

TESIS

Presentada al Consejo Directivo

de la

Escuela de Ciencia Política

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

LICENCIADA ZULLY ZUJEITH MORALES CARRERA

Previo a conferírsele el grado académico de

MAESTRA EN CIENCIAS EN INVESTIGACIÓN DE POLÍTICA Y SOCIEDAD

Guatemala, octubre de 2021



UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

RECTOR EN FUNCIONES

M.A. Pablo Ernesto Oliva Soto

SECRETARIA GENERAL

Doctor Gustavo Enrique Taracena Gil

CONSEJO DIRECTIVO DE LA ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
VOCAL I	Licenciado Juan Carlos Guzmán Morán
VOCAL II:	Maestra Beatriz Eugenia Bolaños Sagastume
VOCAL III:	Licenciada Meylin Valeria Montufar Esquiná
VOCAL IV:	Bachiller Karla María Morales Divas
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

CONSEJO ACADÉMICO DE POSTGRADO

DIRECTOR:	Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
COORDINADOR:	Doctor Pablo Daniel Romero
SECRETARIA:	Maestra Ana Nineth Burgos Méndez

DEPARTAMENTO DE POSTGRADO

Doctor Pablo Daniel Rangel Romero

ASESORA DE TESIS

Maestra Amara Tatiana Monzón Gálvez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ LA LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

COORDINADOR: Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR: Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR: Doctor Luis Fernando Mack Echeverría
EXAMINADORA: Maestra Alma Consuelo Coguo Perez

TRIBUNAL QUE PRACTICÓ EXAMEN PÚBLICO DE TESIS

DIRECTOR: Maestro Mike Hangelo Rivera Contreras
SECRETARIA: Maestra Ana Nineth Burgos Méndez
COORDINADOR: Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR: Doctor Pablo Daniel Rangel Romero
EXAMINADOR: Doctor Luis Fernando Mack Echeverría
EXAMINADORA: Maestra Alma Consuelo Coguo Perez

Nota: Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas en la tesis.
(Artículo 73 del Normativo de Evaluación y Promoción de Estudiantes de la Escuela de Ciencia Política)

ESCUELA DE CIENCIA POLITICA DE LA UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA:
Guatemala, cinco de octubre de dos mil veintiuno.-----

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de Tesis presentado por la **LICENCIADA ZULLY ZUJEITH MORALES CARRERA**, registro académico No. **100017663**, titulado: **“EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL DURANTE LAS ADMINISTRACIONES COLOM Y PÉREZ MOLINA (2008-2015)”**.

Atentamente,

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”



Maestro Mike Hangel Rivera Contreras
Director de la Escuela de Ciencia Política

c.c.: Archivo
3/PDRR/javt

CONSTANCIA DE CORRECCIONES DE LA LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

En la ciudad de Guatemala, el día martes cinco de octubre de 2021, se realizó la Lectura y Defensa de la Licenciada Zully Zujeith Morales Carrera, registro académico 100017663 titulada: “Evaluación de la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las Administraciones Colom y Pérez Molina (2008 - 2015)” la cual presentó como requisito previo a optar al Grado Académico de Maestra en Investigación de Política y Sociedad, ante el tribunal designado. En tal sentido, los infrascritos miembros del Tribunal Examinador, habiendo verificado que efectivamente se incorporaron las observaciones y correcciones al trabajo mencionado, consideran que el mismo contiene las cualidades y calidades necesarias para un trabajo de tesis del grado de Maestría, por lo cual emiten dictamen de **APROBADO**.

“ID Y ENSEÑAD A TODOS”

Dr. Luis Fernando Mack Echeverría

Vocal I

Dr. Luis Fernando Maca
SOCIÓLOGO
Categoría No. 12ª

MSc. Alma Consuelo Cogoux Pérez

Vocal II

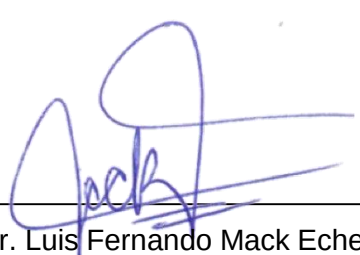
Dr. Pablo Daniel Rangel Romero

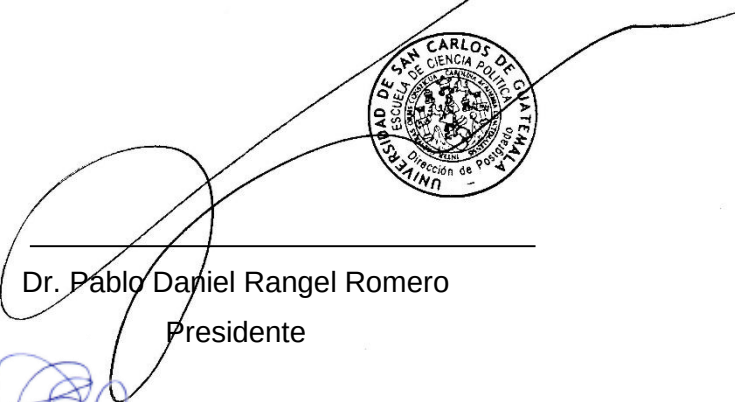
Presidente

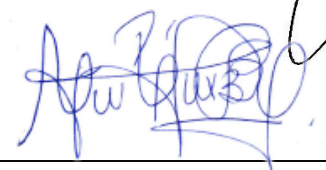
c.c.: Archivo
2/PDRR/javt

CONSTANCIA DE LECTURA Y DEFENSA DE TESIS

En la Ciudad de Guatemala, el día viernes veintitres de abril del año dos mil veintiuno, se realizó la Lectura y Defensa de Tesis de la Licenciada Zully Zujeith Morales Carrera, Registro académico 100017663, titulada “Evaluación de la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las Administraciones Colom y Pérez Molina 2008 - 2015” la cual presentó como requisito previo a optar al Grado Académico de Maestra en Investigación de Política y Sociedad, ante el Tribunal designado. En tal sentido, los Infrascritos miembros del Tribunal Examinador, habiendo escuchado y evaluado el informe de investigación de la sustentante, consideran que el mismo contiene las cualidades y calidades necesarias para un trabajo de tesis, sin embargo, deberá atender e incorporar las observaciones sugeridas por el tribunal previo a ser aprobada.



Dr. Luis Fernando Mack Echeverría
Vocal I

Dr. Pablo Daniel Rangel Romero
Presidente

Msc. Alma Coguox
Vocal II

Guatemala, 21 de octubre de 2020

Doctor

Mike Angelo Rivera

Escuela de Ciencia Política

Universidad de San Carlos de Guatemala

Estimado señor Director:

Por este medio me permito informarles que he acompañado a la Licda. Zully Zujeith Morales Carrera, con número de carné 100017663, en el proceso de diseño metodológico y elaboración de la tesis titulada **Evaluación de la Implementación de la Política de Seguridad de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las Administraciones Colom y Pérez Molina (2008-2015)**.

Este trabajo de investigación, ha finalizado cubriendo los ejes propuestos y alcanzando los objetivos trazados, por lo que se somete a consideración para que la Licda. Morales pueda optar al título de postgrado de la Maestría de Investigación de Política y Sociedad.

Sin otro particular, me suscribo de ustedes.

Atentamente,



Licda. M. Sc. Amara Tatiana Monzón Gálvez

Colegiado 5588

DEDICATORIA

Al concluir una etapa más en mi vida, quiero agradecer a quienes hicieron este momento posible, quienes me inspiraron y apoyaron a no desmayar, en especial a:

A Dios, darle gracias por cada detalle y momento durante la realización de mi tesis, gracias por ser mi base y mi motor, por cada día en el que me permitió despertar no solo con vida, sino también con salud, fuerzas y empeño; para poder cerrar un círculo más en mi vida.

A mis padres que con su ejemplo de amor y cariño incondicional me impulsaron siempre a ser una mejor persona para alcanzar mis metas personales, de trabajo y estudio.

A mi esposo; Mario, quien ha estado a mi lado compartiendo mis alegrías y angustias, por el estímulo y apoyo incondicional.

A mis hijos, Guillermo, Emiliano y a mi hija Andrea, servirles de ejemplo y demostrarles que cuando realmente se quiere algo, si creen en ello... simplemente hay que seguir adelante y el éxito vendrá solo.

A mi hermano; por su cariño y apoyo incondicional.

A toda mi familia y especialmente a mis tías y tíos; gracias por su apoyo incondicional.

A mi Asesora, Tatiana Monzón, por darme su apoyo, confianza y tiempo en el desarrollo de mi proyecto de titulación.

A la Escuela de Ciencia Política; en especial al Maestro Mike Rivera, por su apoyo incondicional, a los Doctores Pablo Rangel, Luis Fernando Mack y a la Maestra Alma Cogoux, por el apoyo y aporte durante este proceso de finalización de mi tesis.



Índice

Introducción	4
Justificación	7
Capítulo 1 Diseño y Marco Metodológico.....	9
Planteamiento del Problema	9
Marco Teórico.....	10
Antecedentes.....	10
Preguntas generadoras	32
Objetivos de la investigación	33
Objetivo General.....	33
Objetivos Específicos.....	33
Metodología	33
Capítulo 2. Evaluación de la institucionalidad de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- durante los dos períodos de gobierno de los presidentes Álvaro Colom Caballeros y Otto Fernando Pérez Molina	39
1. Contextualización del funcionamiento de la política pública	39
2. El Derecho a la Alimentación desde el enfoque de derechos humanos	41
2.1 Contextualización de la Situación Nutricional y Alimentaria en Guatemala.....	49
2.2 Análisis de la implementación de la política de seguridad alimentaria en Guatemala durante los períodos de gobierno de los presidentes Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina:	60
Período del Ex Presidente Álvaro Colom Caballeros	60
Período del Ex Presidente Otto Pérez Molina.....	73
2.3 Balance que realizan líderes sociales y expertos en el tema de seguridad alimentaria en el país. .	91
Capítulo 3. Análisis de la institucionalidad del ente rector en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- en Guatemala, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-	96
Un recorrido a partir de los años 2008 al 2015, del quehacer de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-:	103
Gobiernos de los presidentes Álvaro Colom Caballeros y Otto Fernando Pérez Molina	103

Capítulo 4. Solución y Aporte. Propuesta de Intervención: Diseño de una estrategia operativa para socializar y sensibilizar en el nivel local, la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica -ENRDC-, ajustada a la realidad local, basada en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria - POLSAN-.....	147
Conclusiones	156
Recomendaciones	159
Bibliografía	160
Apéndice	163
Glosario.....	167
Índice de Abreviaturas	173

Introducción

La seguridad alimentaria es entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana, para contribuir al desarrollo humano, sostenible, así como al crecimiento económico y social de Guatemala.

En términos generales la seguridad alimentaria de un individuo y su familia está determinada por la interacción de una gama de factores socioeconómicos, agrícolas y biológicos.

Este tema ha formado parte de la agenda a nivel mundial, como lo establecieron diferentes tratados y acuerdos internacionales siendo uno de ellos los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, ahora Objetivos de Desarrollo Sostenible -ODS-, en los cuales se determinó como primer objetivo erradicar la pobreza extrema y el hambre y como meta reducir la población de personas que padecen hambre. A esto se le da continuidad a través de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

En Guatemala para dar cumplimiento a tratados internacionales se emitió la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- y la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN-, con la finalidad de formular soluciones integrales y sostenibles. Además, en la Constitución Política de la República se establece que todos los guatemaltecos tienen derecho a una alimentación digna, basada en la disponibilidad suficiente de alimentos en cantidad y calidad dentro de un marco de condiciones socioeconómicas y políticas que les permitan su acceso físico, económico y social.

Por lo anteriormente descrito, se seleccionó el tema de investigación: **“Evaluación de la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina período comprendido entre 2008 al 2015.”**, ya que se considera necesario evaluar si la implementación de la política aportó a erradicar las causas que han propiciado el hambre y la inseguridad alimentaria en el país, y sobre todo, las

posibles soluciones implementadas que requieren de una variedad de medidas tanto a nivel gubernamental como en los diversos sectores que conforman al país, en el sector de la producción y la productividad agraria, el desarrollo rural, la protección social, entre otros.

Asimismo, se realizó el análisis de las medidas que se tomaron durante 2 períodos de gobierno para eliminar este fenómeno, las que se pretendieron materializar a través de la promulgación y la implementación de la Ley de SAN, para ello se formulan las preguntas generadoras, para conocer si a) ¿la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- en las Administraciones del presidente Colom y el presidente Pérez, tuvo coherencia con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005)? b) ¿Cuál es la forma y de qué manera se implementó la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- en las Administraciones Colom y Pérez Molina (2008 - 2015)? Y c) ¿Los programas que se desarrollaron en el marco de la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- en las Administraciones Colom y Pérez Molina (2008 - 2015), contribuyeron a la disminución de la inseguridad alimentaria?

El objetivo de la presente investigación fue realizar un análisis comparativo de la implementación y los resultados obtenidos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Álvaro Colom Caballeros y el Gobierno de Otto Pérez Molina para determinar los resultados de ambas gestiones. Para el desarrollo de la misma, se utilizaron las bases de información de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, por ser la institución rectora que coordina a nivel nacional la POLSAN, y la responsable de establecer los procedimientos de planificación técnica y coordinación entre las instituciones de Estado. Esto permitió realizar un análisis comparativo de la forma en que se desarrolló dicha política durante el periodo 2008 al 2015 y el Plan Hambre Cero como el instrumento operativo de mediano plazo.

Se realizaron una serie de observaciones, estudios e investigaciones de casos particulares, pretendiendo llegar a una conclusión que involucrara a todos los actores y resultados obtenidos, seleccionando y utilizando para este objetivo el método científico inductivo.

Para alcanzar todos los objetivos del trabajo de investigación, se realizaron además diversas consultas y/o entrevistas con especialistas y personas que estuvieron involucrados y vinculados a la implementación de la Política en sus diferentes dimensiones, contando así con los insumos necesarios para alcanzar los resultados de la investigación.

Sin embargo, por la complejidad del problema de la seguridad alimentaria y nutricional en Guatemala, no es posible generalizar las propuestas como única solución a las problemáticas que se han abordado.

Cada uno de los gobiernos indicados tuvo una implicación fundamental, en asumir los retos de forma integral en la búsqueda de la solución a dicha problemática, siendo incuestionable que la situación de la seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, tiene rasgos muy particulares que la diferencian de otras naciones y se vincula a la pobreza y pobreza extrema en términos generales, por lo que es importante profundizar sobre las situaciones que provocan la pobreza y la desigualdad social, tales como: inaccesibilidad a la tierra, el racismo y la exclusión social que margina a la población campesina e indígena.

Se espera con el presente trabajo contribuir con la identificación de más acciones o alternativas que ayuden a combatir esta problemática que afecta el desarrollo presente y futuro de la población vulnerable, para que de manera integral y consistente sea un aporte para mejorar las condiciones de vida y un desarrollo más sostenible en nuestro país.

Justificación

Abordar las causas que han propiciado el hambre y la inseguridad alimentaria en el país, ha requerido múltiples acciones y medidas, desde los niveles gubernamental como de los diversos sectores que conforman al país, por ejemplo, en el sector de la producción y la productividad agraria, el desarrollo rural, la protección social, entre otros.

Las acciones y medidas que se han tomado para eliminar este fenómeno se han materializado en Guatemala a través de la promulgación y aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a través del Decreto del Congreso 32-2005; en dicha Ley en el Artículo 3 refiere que la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala, es una política de Estado con enfoque integral, dentro de las estrategias de reducción de pobreza implementadas a nivel internacional, regional y nacional.

Siguiendo esta línea, las diversas administraciones gubernamentales que han regido al país desde la promulgación y aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional conocida como la Ley SAN, han tomado diversas medidas para implementar el cumplimiento de esta, con la intencionalidad que ésta refleja es la mitigación del hambre y la inseguridad alimentaria en las diferentes regiones del país.

De lo señalado, surgen las bases del tema propuesto que se refiere a la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las Administraciones gubernamentales de Colom y Pérez Molina, en los periodos comprendidos entre el año 2008 al año 2015, que dará interesantes aportaciones a los actores interesados en el tema de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país, así como el desarrollo de la misma durante los gobiernos de Álvaro Colom y Otto Pérez Molina y la incidencia en el desarrollo social de los beneficiarios de dicha política.

Dicho tema fue seleccionado por motivaciones tanto personales como académicas, en el caso de las motivaciones personales, debido a que es parte de la experiencia profesional que la investigadora tiene y se trabajó durante muchos años en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Las motivaciones académicas radican en que a la fecha no se ha encontrado ningún análisis comparativo de la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en dos periodos de gobierno con una línea ideológica totalmente diferente, la UNE que entra con la implementación de todo el tema de las políticas de desarrollo social, las bolsas de alimentos y todos los programas asistencialistas y la bolsa solidaria liderada por Sandra Torres (primera dama en la administración Colom) y que deja implementado y cimentado el tema para disminuir la inseguridad alimentaria y la pobreza en el país.

Y en el período de gobierno del Partido Patriota, que tuvo una visión y postura ideológica totalmente diferente al de la UNE pero que retoma el tema de la Seguridad Alimentaria y trabaja con entusiasmo con su proyecto estrella el “Plan Hambre Cero” que trabajó desde la SESAN, a través de Luis Enrique Monterroso, que le dio empuje a la implementación del Plan, que en conclusión es la integración de todos los programas destinados a seguridad alimentaria de las diferentes instituciones del Estado.

En tal sentido, después de haber consultado bibliografía existente sobre el tema, no se encontró ningún trabajo que aborde el tema de la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el período comprendido entre el año 2008 al 2015 (administración Álvaro Colom Caballeros por la UNE y posteriormente la administración Otto Fernando Pérez Molina por el Partido Patriota) por lo cual se consideró que brindará un análisis interesante para los estudiosos de las ciencias sociales.

Capítulo 1 Diseño y Marco Metodológico

Planteamiento del Problema

El hecho de no dar continuidad a una política pública cuando hay cambio de gobierno en Guatemala, se señala como limitante para el desarrollo del país y también como debilitamiento de la institucionalidad del Estado y de las políticas públicas, aunque sean prioritarias y aunque sean retomadas o impulsadas por diferentes administraciones de gobierno.

En el caso de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional tuvo un fuerte auge y asignación presupuestaria en los períodos que esta investigación abarcó, en tal sentido, la ausencia de evaluación de la implementación en la ejecución de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutrición de las administraciones de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina y determinación de los resultados de ambas, es una tarea pendiente para el país y puede significar un aporte importante para abordar el objetivo de la lucha contra el hambre y la desnutrición infantil en Guatemala, desde el punto de vista de que puede aportar insumos de las acciones más relevantes y de mayor impacto que podrían ser retomadas por los siguientes gobiernos si se despojan de la idea de llevar consigo la única forma de hacer adecuadamente las cosas y reconocen que pueden partir de lo que ya avanzaron y se aprendió de dos períodos de gobierno que impulsaron el tema con fuerza.

Delimitación

Unidad de análisis

Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional implementada durante 2 períodos de gobierno en Guatemala.

Período histórico o temporal

La investigación se desarrolló, basándose en el período comprendido del año 2008 al año 2015.

Ámbito geográfico

República de Guatemala

Marco Teórico

Antecedentes

En el año 1997, el Gobierno de la República de Guatemala aprobó la Política y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional, estableciéndose objetivos y líneas de acción para el mismo año; posteriormente, cada ministerio preparó sus propias metas dentro de un "Plan de Acción de la Política de SAN". (Guatemala E. d., 2005)

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

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

En ese mismo año, se disuelve el CONASAN y se crea el Vice Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional, adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación mediante Acuerdo Gubernativo Número 90-2003.

Paralelamente a los esfuerzos gubernamentales, diferentes sectores de la sociedad civil han presentado una serie de propuestas para la elaboración de una política de seguridad alimentaria y nutricional. Destaca la Declaración de Atitlán, en la que los Pueblos Indígenas de América fijaron su postura sobre la cuestión alimentaria, en abril de 2002.

Proporcionar un marco estratégico coordinado y articulado, eficiente y permanente, entre el sector público, sociedad civil y organismos de cooperación internacional, que permita garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional, entendida como el derecho de la población a tener, en todo momento, acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades nutricionales, de acuerdo a sus valores culturales y con equidad de género, a fin de llevar una vida activa y sana para contribuir al desarrollo humano, sostenible, y el crecimiento económico y social de Guatemala.

El éxito requiere de un compromiso solidario de la sociedad en su conjunto y de la cooperación internacional, así como de una firme decisión política de todos los órganos del Estado, los que deberán formular soluciones integrales y sostenibles, traduciéndolas en políticas públicas que establezcan una dirección unívoca, coordinada e institucional para las distintas acciones que hayan de emprenderse.

Mediante la emisión de la presente Política Nacional Alimentaria y Nutricional se procuró alcanzar el objetivo antes descrito, estableciendo el propósito, los ejes programáticos y las acciones necesarias, que se enmarquen en los principios rectores y la estrategia correspondiente, definiendo el marco normativo e institucional necesario.

Para los propósitos de esta Política, se conceptualiza la seguridad Alimentaria y nutricional como “el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y

permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, de preferencia de origen nacional, así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa”.

La Política de Estado en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional ha sido formulada de manera concertada entre el Gobierno de la República, organizaciones sociales y de los Pueblos Indígenas y asociaciones empresariales, en el marco de la Mesa Nacional Alimentaria; se implementará mediante un plan estratégico de alcance nacional, a través del cual se coordinarán las acciones de las diferentes instituciones.

El Estado tiene la obligación de velar por el derecho fundamental de todo ciudadano(a) de estar protegido(a) contra el hambre. Por mandato constitucional todas y todos los guatemaltecos tienen derecho a una alimentación y nutrición dignas, basadas en la disponibilidad suficiente de alimentos en cantidad y calidad, dentro de un marco de condiciones socioeconómicas y políticas, que les permitan su acceso físico, económico y social, y su adecuado aprovechamiento biológico.

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

Ejes Programáticos

A continuación, se definen nueve ejes programáticos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional; seis corresponden a los campos de acción, y tres al funcionamiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Disponibilidad de alimentos

Este eje va orientado a facilitar que los alimentos que se produzcan, importen, procesen y comercialicen lleguen a toda la población. En tal sentido, se impulsará el mejoramiento de la infraestructura vial, transporte, comunicaciones, almacenamiento, procesamiento, transformación agro-industrial y comercialización.

- A. Fortalecer la capacitación, la organización, y los recursos técnicos y crediticios para la producción de los alimentos básicos en los ámbitos familiar, comunal y empresarial.
- B. Priorizar y ejecutar acciones interinstitucionales e intersectoriales que promuevan la producción de alimentos para el mercado local, en áreas geográficas de mayor vulnerabilidad.
- C. Generar condiciones de competitividad, en la producción agropecuaria de alimentos básicos, mediante la asistencia técnica, crediticia y de comercialización.
- D. Mejorar la productividad en el cultivo y manejo de granos básicos en los estratos de productores de infra y subsistencia, promoviendo mejores condiciones de comercialización.
- E. Coordinar y ejecutar acciones tendientes a promover la protección de fuentes de agua para la producción de alimentos y consumo humano.
- F. Promover reformas normativas tendientes a mejorar el acceso y utilización racional del agua, privilegiando el interés común.
- G. Propiciar la inversión y crecimiento de empresas agroindustriales productoras de alimentos, que utilicen preferentemente insumos nacionales, para fomentar la producción del país.
- H. Legislar y regular la importación de productos transgénicos.
- I. Reducir o eliminar condiciones que propicien o permitan la competencia desleal entre productos nacionales e importados.

Establecer un marco normativo, institucional y operativo para el manejo de contingentes y donaciones de alimentos, cuando sea necesario recurrir a estas fuentes para superar etapas críticas de desabastecimiento de alimentos.

- A. Promover sistemas de control y monitoreo de insumos agrícolas, para velar por su inocuidad a las personas y al ambiente.
- B. Monitorear tipo, existencias, y calidad de alimentos básicos en el ámbito local y comunitario, para prevenir y atender contingencias y eventos climáticos.
- C. Fortalecer los programas de vigilancia epidemiológica en la producción agropecuaria.

Acceso de la población a los alimentos

Dicho ejemplo se orienta a promover, desarrollar y garantizar acciones para que la población disponga en el mercado de los alimentos que requiere, genere los ingresos para adquirirlos, o los produzca y/o los reciba en forma donada.

- A. Generar nuevas oportunidades de ingreso que permita a las poblaciones con mayor inseguridad alimentaria y altos niveles de pobreza, contar con los recursos económicos necesarios para adquirir los alimentos básicos.
- B. En las zonas que acusen inseguridad alimentaria y nutricional se promoverán proyectos productivos que permitan mejorar la calidad de vida de los habitantes, procurando fomentar que una parte de las remesas familiares se destinen a la inversión productiva.
- C. Sobre la base de estudios y diagnósticos, impulsar programas de asistencia alimentaria y nutricional entre la población más necesitada.
- D. Establecer mecanismos para la coordinación de acciones de asistencia alimentaria, principalmente en situaciones de emergencia.
- E. Mediante los estudios correspondientes, y con participación de los productores se implementarán programas de producción, almacenamiento y abastecimiento de alimentos para responder a situaciones de crisis.
- F. Considerar el costo de la canasta básica de alimentos como uno de los criterios para la negociación del salario mínimo.

- G. Crear condiciones de mercado que tiendan a garantizar la estabilidad de los precios de los alimentos básicos.
- H. Fortalecer los sistemas de regulación y control de pesos, medidas y calidad de los alimentos básicos que se comercialicen en el país.
- I. Promover la auditoria social para mejorar la vigencia de la legislación de protección al consumidor en relación con la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Consumo de alimentos

Ejemplo que se orienta a desarrollar y fortalecer la capacidad de la población para decidir adecuadamente sobre la selección, adquisición, almacenamiento, preparación y distribución intrafamiliar de los alimentos.

- A. Establecer campañas sistemáticas de información, educación y comunicación -IEC- en el tema alimentario nutricional, priorizando la educación de la niña y la adolescente y con respeto a la diversidad étnica y cultural del país.
- B. Fortalecer los programas de promoción de la lactancia materna exclusiva durante los primeros 6 meses, extendiéndola hasta entrados los 2 años con alimentación complementaria.
- C. Fortalecer las condiciones institucionales y técnicas para el control de la inocuidad en la producción y comercialización de alimentos, naturales y/o procesadas, de conformidad con la legislación nacional vigente, y el CODEX-Alimentarius.
- D. Promover el cumplimiento de la legislación vigente relativa a la fortificación de alimentos procesados.
- E. Incorporar módulos específicos en las encuestas de hogares para conocer el consumo de alimentos, con mayor atención en las zonas de alto riesgo alimentario.
- F. Promover y apoyar las organizaciones civiles de consumidores, para defender colectivamente sus derechos e intereses.

Aprovechamiento biológico de los alimentos

Este eje se orienta a promover y facilitar un estado de bienestar físico y biológico en la población, que le permita aprovechar eficientemente las sustancias nutritivas de los alimentos ingeridos.

- A. Desarrollar, fortalecer y consolidar programas de educación que influyan en el mejoramiento y sostenimiento del estado de salud.
- B. Realizar jornadas masivas de educación, para promover mejores prácticas de higiene en la producción y consumo de alimentos.
- C. Coordinar acciones para garantizar la inocuidad de los alimentos para consumo humano.
- D. Fortalecer y desarrollar los programas de fortificación de alimentos con micro nutrientes, en particular, yodo y flúor, vitamina A, hierro, ácido fólico, y vitaminas del complejo B.
- E. Sistematizar la vigilancia epidemiológica, prevención y control de enfermedades relacionadas con nutrición y alimentación.
- F. Fortalecer la vigilancia sobre la calidad del agua y saneamiento ambiental.

Prevención y tratamiento de la desnutrición

Este eje se orienta al mejoramiento de la infraestructura, y al fortalecimiento de las instituciones y el personal encargados del diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación del desnutrido, particularmente de niños y madres lactantes.

- A. Fortalecer, en todo el territorio nacional, la capacidad institucional para la vigilancia nutricional (monitoreo de crecimiento físico, educación, inmunización, y tratamiento
- B. requerido) de niños menores de cinco años de acuerdo, a las normas de atención del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
- C. Implementar un sistema para prevenir, detectar y tratar enfermedades nutricionales en la población particularmente vulnerable.
- D. Ampliar y sistematizar los programas de fortificación alimentaria con micro nutrientes.

- E. Garantizar la asistencia alimentaria a niños con desnutrición aguda y sus familias, durante el período de recuperación. Establecer un programa de alimentación complementaria para niños de 6 meses a 3 años, mujeres embarazadas y lactantes.
- F. Promover la consolidación del apoyo comunitario para fortalecer la prevención y tratamiento de la desnutrición.

Sistema de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional

Este eje se orienta al fortalecimiento y promoción de un enfoque integral de la SAN mediante la recolección, procesamiento, análisis y difusión de la información pertinente, para la toma de decisiones políticas y técnicas en los diferentes niveles de acción del sistema nacional de seguridad alimentaria y nutricional.

- A. Realizar un diagnóstico de los sistemas de información existentes, relacionados con la SAN.
- B. Establecer un sistema nacional de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional, estableciendo mecanismos e indicadores para la evaluación de políticas, programas y proyectos relacionados con la SAN.
- C. Establecer un plan y su correspondiente cronograma para que el sistema nacional de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional llegue hasta el ámbito comunitario.
- D. Promover la sistematización de la recolección de datos, incluyendo módulos en encuestas de hogares, realización de censos de talla en escolares, vigilancia y monitoreo de la fortificación de alimentos, y actualización estandarizada de la canasta básica de alimentos.
- E. Coordinar las actividades de vigilancia, monitoreo y evaluación de la SAN con las diferentes instituciones generadoras de datos.
- F. Establecer redes con organismos nacionales e internacionales que generen, dispongan, y/o sean usuarios de información relacionada a la SAN.

Fortalecimiento institucional.

Este eje se orienta a consolidar un marco normativo e institucional que permita el establecimiento y funcionalidad del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, dotándolo de los recursos financieros técnicos y humanos que sean necesarios.

- A. Establecer el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con su respectiva normativa y procedimientos.
- B. Formular, el ante proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su respectivo reglamento, promoviendo su aprobación y vigencia.
- C. Promover la inserción activa y efectiva de la SAN en las políticas públicas y sectoriales.
- D. Hacer los ajustes normativos, administrativos, financieros y logísticos necesarios dentro de las instituciones responsables para el efectivo funcionamiento del sistema de la SAN.
- E. Incorporar las acciones de la SAN en los planes operativos de los Consejos de Desarrollo a todo nivel.
- F. Desarrollar y fortalecer alianzas entre sociedad civil, sector público, y cooperación internacional para la ejecución coordinada y efectiva de las acciones de la SAN.

Asignación de recursos

Eje orientado hacia la identificación, gestión, negociación y asignación de recursos financieros, de distintas fuentes, para la ejecución del Plan Estratégico de la SAN.

- A. Promover que, en el presupuesto de ingresos y egresos del Estado, se asignen los recursos financieros necesarios para el desarrollo de la institucionalidad, la política y el plan estratégico de la seguridad alimentaria y nutricional.
- B. Promover y gestionar que la seguridad alimentaria y nutricional sea considerada entre las prioridades en la política fiscal y tributaria del País.
- C. Priorizar la inversión en las áreas con altos índices de inseguridad alimentaria y nutricional al definir el listado geográfico de obras del gobierno de Guatemala.
- D. Establecer y garantizar mecanismos de sostenibilidad financiera para el financiamiento de los programas de la SAN.

- E. Establecer mecanismos para hacer efectiva la transparencia y auditoria social en el uso de fondos dedicados a la SAN.

Cooperación Internacional

Este eje se establece para coordinar la cooperación técnica y financiera de los organismos bilaterales y multilaterales y de las ONG internacionales para la implementación de la política y el Plan Estratégico de SAN.

- A. Difundir entre la cooperación internacional la Política de Estado en materia de la SAN.
- B. Identificar las áreas de cooperación internacional en materia de la SAN.
- C. Velar porque todos los convenios de cooperación internacional que se establezcan en materia de la SAN se enmarquen en la Política de Estado en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Marco Legal

El fundamento legal de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- se basa en la Constitución Política de la República de Guatemala. El Artículo 2, Deberes del Estado, garantiza la vida, la seguridad y el desarrollo integral a las y los habitantes de la República; la alimentación y la nutrición son partes inherentes a dichos derechos.

La especificidad se acentúa en el Artículo 94 constitucional, que establece la obligación del Estado de proveer salud y asistencia social; además, dicho Artículo enuncia el compromiso explícito de procurar a los habitantes el más completo bienestar físico, mental y social.

El Artículo 97 de la Carta Magna norma el uso racional de la fauna, la flora, la tierra y el agua; finalmente, el Artículo 99, referente a la alimentación y nutrición, establece el mandato concreto de implementar un sistema alimentario nacional efectivo.

En esa línea, la POLSAN responde al compromiso nacional de promover el desarrollo humano sostenible y la ampliación y profundización de la gestión democrática del Estado. La Política se inserta en la estrategia de reducción de la pobreza y responde a los Acuerdos de Paz, los cuales plantean “(...) considerar objetivos sucesivos de desarrollo, a partir de un primer e inmediato objetivo de seguridad alimentaria y adecuada nutrición para las familias y comunidades”.

Mediante el Acuerdo Gubernativo Número 278-98, (Reglamento Orgánico Interno del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación), el Estado se compromete a mejorar las condiciones alimentarias de la población. En dicho Acuerdo se da el mandato explícito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación de “Atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agrícola, pecuaria forestal e hidrobiología, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimentarias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional”.

Asimismo, el Código de Salud en el Artículo 43 indica que se “(...) promoverán acciones que garanticen la disponibilidad, producción, consumo y utilización biológica de los alimentos tendientes a lograr la seguridad Alimentaria y nutricional de la población guatemalteca”.

Por otro lado, es importante hacer referencia a los compromisos asumidos por Guatemala mediante la suscripción de protocolos y convenios internacionales, tales como la Cumbre Mundial a favor de la Infancia (1990); las resoluciones de la Conferencia “Acabando con el Hambre Oculta” (1992); la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial, proclamada en 1996; la Declaración de Roma Cinco Años Después; las Metas del Milenio; el Codex-Alimentarius; el Convenio de Diversidad Biológica Río de Janeiro, junio de 1992; y el Protocolo de Cartagena sobre la Seguridad en Biotecnología, Montreal, enero de 2000; asimismo la ratificación del Código de Conducta para la Pesca Responsable, FAO, 1996.

Mediante Acuerdo Gubernativo Número 271-2004 Modificaciones al Reglamento Orgánico Interno del MAGA, a través del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional -VISAN-, se establece entre sus funciones:

Inciso 8: Desarrollar mecanismos y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población, velando por la calidad de los productos;

Inciso 10: Ejercer control, supervisión y vigilancia en la calidad y seguridad de la producción, importación, exportación, transporte, registro, disposición uso de productos plaguicidas y fertilizantes, rigiéndose por estándares internacionalmente aceptados. En la Visión y Misión del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional se detalla cual es la finalidad de dicha institución:

Visión: Propiciar el desarrollo agropecuario y el acceso a una alimentación suficiente e inocua, proveniente de las cadenas productivas que abastecen los mercados nacionales e internacionales, haciendo uso sostenible de los recursos naturales, donde la población guatemalteca goza de un desarrollo permanente en su calidad de vida, en el marco de gobernabilidad democrática. (Ministerio de agricultura, 2011)

Misión: Coadyuvar al desarrollo rural integral del país, promover la certeza jurídica, la transformación y modernización de la agricultura, desarrollando capacidades productivas, organizativas y comerciales de los productores para lograr la soberanía, seguridad alimentaria y la competitividad, con normas y regulaciones claras para el manejo de los productos en el marco nacional e internacional, bajo los principios de transparencia, subsidiariedad, eficacia, eficiencia, equidad, multiculturalidad e interculturalidad. (Ministerio de agricultura, 2011)

Así mismo el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación basa sus funciones en los Acuerdos de Paz y la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, como el pilar fundamental para la implementación de proyectos encaminados a la reducción de los índices de desnutrición y la hambruna a nivel nacional.

Durante los años 2008-2012 el MAGA impulsó la Política Agropecuaria con el fin de mejorar las condiciones de vida, sobre todo en el área rural, a través de sistemas productivos compatibles, atención a campesinos en dependencia de actividades agropecuarias, conservación y uso sostenible de los recursos naturales y renovables, para ello se priorizaron cuatro ejes:

Productivo y comercial

Se realizó asistencias técnicas en aspectos de establecimiento, manejo, cosecha y postcosecha a plantaciones frutícolas en los 22 departamentos del país, atendiendo a 8,304 productores con una inversión de Q 5.97 millones.

Durante el año 2009 a través del Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura Bajo Riego, -PLAMAR- formuló 265 estudios de factibilidad e incorporó 883.64 hectáreas bajo sistemas de riego para beneficio de 1,506 productores, para lo que invirtió Q9.5 millones.

Se realizaron 57 proyectos productivos a través del Fondo Nacional para la reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria -FONAGRO-, beneficiando a 28,844 personas, de los departamentos de Huehuetenango, Retalhuleu, Sololá, San Marcos, Suchitepéquez, Totonicapán y Chimaltenango.

También a través del fideicomiso “Crédito Rural” se realizaron proyectos lecheros, producción de granos básicos y engorde de ganado, también a través del fideicomiso “Apoyo Financiero para los Productores del Sector Cafetalero Guatemalteco” se le concedieron créditos a 112 cafetaleros, entre otros proyectos que se describen en el presente trabajo.

- A. Implementación de 52,622 parcelas de frijol en el Corredor Seco.
- B. Apoyo a la producción de semilla de granos básicos, por medio del establecimiento de 18.5 hectáreas.
- C. Apoyo al establecimiento de parcelas de cultivos múltiples: 72.72 hectáreas.

- D. Apoyo en establecimiento de parcelas demostrativas de Maíz QPM 47.30 hectáreas.
- E. Apoyo en establecimiento de 3,931 hectáreas de cultivo en áreas vulnerables a diversas dificultades para la producción de cultivo, tales como plagas, sequías, inundaciones.

Para minimizar el impacto de la pobreza y la pobreza extrema, como consecuencia de lo ya descrito con anterioridad, los gobiernos deben asumir sus responsabilidades, establecidas en la Constitución Política de la República y en las políticas de Estado. Respecto a la Política Agropecuaria en el periodo 2008-2011 se realizaron proyectos siempre en el área Productivo y Comercial, que buscaban:

- a) Fortalecer y descentralizar el sistema de pre inversión estableciendo mecanismos transparentes y eficientes para atender las necesidades de financiamiento de las cooperativas, empresas campesinas asociativas y otras asociaciones productivas.
- b) Fortalecer el sistema financiero agrícola a través de la creación de mecanismos que incentiven las inversiones productivas de transformación y comercialización en el área rural.
- c) Promover la seguridad alimentaria mediante el aumento de la productividad y mayor acceso al mercado, por medio de una mejor distribución y producción de alimentos inocuos y nutritivos, fortaleciendo la organización comunitaria en el área rural y urbano marginal; apoyar a campesinos pobres con el suministro de insumos, herramientas agrícolas, a precios por debajo del mercado; y ofreciéndoles asistencia técnica para el desarrollo de huertos familiares y/o la operación de granjas comunales, como un impulso para el desarrollo sostenible del sector agrícola.
- d) Fortalecer el Sistema Nacional de Sanidad y Agropecuaria e Inocuidad de Alimentos.
- e) Fortalecer el desarrollo económico local con el apoyo de la inversión pública y privada, en infraestructura social y productiva, para mejorar la productividad, la competitividad y la capacidad empresarial en las empresas rurales, así como en obras para la conservación de suelos y fuentes de agua en comunidades y territorios rurales pobres con el fin de generar empleo y mejorar las condiciones de vida en los territorios rurales.

Así sucesivamente, se mencionan varios programas implementados como la campaña de vacunación, desparasitación y vitaminización de especies domésticas: esto conlleva a miles de aves vacunadas contra diferentes enfermedades de la especie, porcinos vacunados, etcétera. Durante el período en mención se implementaron 600 botiquines pecuarios en los 42 municipios de extrema pobreza con el objeto de aumentar la producción de proteína de origen animal, con una inversión de Q720.000.00.

Socio cultural y humano

En el tema cultural y humano se desarrolló el “Programa de Asistencia Alimentaria que va enfocado a la población afectada por diversas situaciones como fenómenos naturales, crisis sociales, económicas y productivas”.

Se repartieron 62,861 quintales de alimentos para beneficio de 174, 614 familias con una inversión de Q29.67 millones.

Se brindó asistencia alimentaria por emergencia al Corredor Seco en siete departamentos, 56 municipios, para beneficio de 57,118 familias con un monto de inversión de Q 26,32 millones.

Otra acción importante fue el Plan de Emergencia Alimentaria, ejecutado a través del Viceministerio de Seguridad Alimentaria, en coordinación con el Consejo de Cohesión Social y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, brindando apoyo inmediato y complementario a las medidas solidarias para la estabilización del costo de la canasta básica, distribuyeron en ese entonces 111,492 raciones de alimentos en 21 departamentos asistidos.

Derivado del Plan de Emergencia Alimentaria, también se ejecutó el Plan de Contingencia Alimentaria, cuyo objetivo era normar la asistencia alimentaria y nutricional en los 45 municipios priorizados. Consiste en atender a familias durante tres meses, brindándoles productos básicos como maíz, frijol y aceite.

“Asistencia Alimentaria por el Programa Mundial de Alimentos”, “Programa de Alimentos por Acciones”, “Programa Producción Comunitaria de Alimentos y Proyecto Postcosecha” fueron otros programas implementados durante el año 2009, correspondiente al gobierno de Álvaro Colom Caballeros.

En esa área, se buscaba impulsar programas de desarrollo rural con enfoque de equidad de género, considerando el aspecto multicultural con atención especial a diferentes grupos para mejorar las condiciones de vida de la población rural, para lo cual se llevó a cabo:

- A. Implementación de 3,247 huertos familiares.
- B. Implementación de 600 huertos escolares.
- C. Implementación de 12 invernaderos.
- D. Distribución de 111 bombas de mochila.
- E. Distribución de 425 juegos de herramientas.
- F. Distribución de 4,712 bolsas pecuarias avícolas (contenía 6 aves y 50 libras de concentrado).
- G. Implementación de 112 granjas integrales.

Ecológico ambiental

Se trata de lograr el desarrollo sostenible de la agricultura y la conservación del medio ambiente, mediante el uso y manejo adecuados de los recursos naturales renovables y la aplicación de buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de manufacturas de productos agropecuarios, forestales e hidrobiológicos.

- A. Una de las prácticas fundamentales a las que se refiere el período evaluado es: Promover la agricultura orgánica o ecológica enfocada dentro de una economía mixta; así como, la aplicación de normas y regulaciones para certificar la calidad y el comercio de los productos orgánicos, estableciendo políticas, incentivos y otros instrumentos de fomento que coadyuven al desarrollo comunitario.

- B. Promover y apoyar la ejecución de programas y/o proyectos en base al ordenamiento territorial, mediante la armonización y coordinación de los instrumentos de política pública, para contribuir con el manejo adecuado de los recursos suelo, agua, bosque y biodiversidad, que asegure la sostenibilidad de los recursos naturales.

En el eje Ecológico Ambiental, a través de Programa de Apoyos Forestales Directos - PPAFD- se incentivaron para el año 2009 un total de 19,933.95 hectáreas de bosque natural, beneficiando a 76 municipalidades, 63 con comunidades y 81 particulares, con una inversión de Q6.16 millones. El objetivo se centralizó en proteger 3,000 fuentes de agua que abastecen a comunidades y cabeceras municipales.

El MAGA también cuenta con la Unidad Especial de Ejecución de Desarrollo Integral en Cuencas Hidrográficas -UEEDICH- para la promoción de la protección de suelos, así fue como incorporó 580 hectáreas bajo estructuras de conservación de suelos. También fomentó la producción de plantas forestales y frutales mediante implantación de 33 viveros, en beneficio de 3.992 familias directamente lo cual tuvo una inversión de Q8.42 millones, según se corrobora en el informe de labores del MAGA correspondiente al año 2009.

Político Institucional

En este último eje, los archivos del MAGA dan cuenta que se impulsó el Programa Ministerial “Agricultura para Todos” que se ejecuta a nivel nacional, para cumplir con los compromisos de gobierno del entonces presidente Álvaro Colom Caballeros encargados de atender de forma directa a las poblaciones que viven en las áreas más afectadas. El propósito de este programa es acercar a los productores agropecuarios del país, priorizar los recursos existentes para el desarrollo de las comunidades rurales a través del uso sostenible de los recursos naturales productivos; y superar la ejecución presupuestaria institucional y la transparencia del gasto público del ministerio. Para cumplir con los objetivos mencionados ejecutó los programas: Seguridad Alimentaria, Asistencia Financiera, Fortalecimiento Organizacional, Producción Forestal y Ambiental.

En este sentido fueron realizados 13 eventos en los departamentos siguientes: Quetzaltenango, San Marcos, Retalhuleu, Sacatepéquez, Guatemala, Suchitepéquez, Escuintla, Santa Rosa, Jutiapa, Huehuetenango, Jalapa, Zacapa y Petén. El desembolso fue de Q177.29 millones, como resultado de las acciones emprendidas.

La memoria de labores del MAGA, describen datos sobre la importancia de invertir en la agricultura, ya que Guatemala tiene una extensión de 108,889 km² de los cuales el 26% es apto para la agricultura. En este país se producen productos tradicionales como el café, azúcar, cardamomo; también los no tradicionales como hortalizas, vegetales y frutas. Se producen granos básicos, primordialmente el maíz, frijol, arroz (estos productos están ligados al Sistema de Seguridad Alimentaria).

Según datos del banco de Guatemala, citado por la memoria de labores del MAGA, correspondiente al año 2008, da cuenta que la agricultura “es la actividad económica con el nivel más bajo de remuneración, el salario mínimo diario pasó de Q27.5 en 2002 a Q47.00 en el año 2008”, por lo que se observa una tasa de crecimiento promedio de 7.96%. De cualquier manera el salario mínimo se ha considerado insuficiente para cubrir el costo de la canasta básica y los guatemaltecos en su mayoría, necesitan de alternativas que les permitan saciar el hambre, como una necesidad básica fundamental para la salud.

El cuarto eje proponía fortalecer la interacción entre el MAGA, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales del sector agrícola. Para ello se implementó el proyecto de Fortalecimiento de la Gobernabilidad Ambiental ante el Riesgo Climático en Guatemala, en el que participan la Unidad Especial de Ejecución de Desarrollo Integral de Cuencas Hidrográficas UEEDICH/FAO, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social/UNICEF, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN/PNUD, para atención directa en cinco municipios bajo amenaza de sequía en Baja Verapaz. En coordinación con Cohesión Social se coordinó la entrega de remesas condicionales en las áreas más vulnerables. Se realizaron, según datos oficiales del MAGA, 83 alianzas estratégicas con instituciones de la sociedad civil, para acompañar procesos de desarrollo y financiamiento para los agricultores, a través de la Unidad de Operaciones Rurales.

Para el período 2012-2016 entra la llamada Agenda del Cambio, durante el gobierno de Otto Pérez Molina.

Visión: “Ser una institución pública eficiente y eficaz, que propicia el desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico con calidad, y en acceso a una alimentación adecuada suficiente e inocua, proveniente de las cadenas productivas que abastecen los mercados nacionales e internacionales, haciendo uso sostenible de los recursos naturales; donde la población guatemalteca goza de un desarrollo permanente en su calidad de vida, en un marco de sostenibilidad económica, social, ambiental y de gobernabilidad democrática”.

Misión: “Somos una institución estratégica del Estado que coadyuva al desarrollo rural integral del país, promueve la certeza jurídica, la transformación y modernización de la agricultura, desarrollando capacidades productivas, organizativas y comerciales de los productores, para lograr la soberanía, seguridad alimentaria y la competitividad con normas y regulaciones claras para el manejo de productos en el mercado nacional e internacional, bajo los principios de transparencia, subsidiariedad, eficacia, eficiencia, equidad, multiculturalidad e interculturalidad”.

Y así inician otros cuatro años, con el ofrecimiento que la pobreza, la extrema pobreza, serán combatidas, habrá cero hambre y las mejores políticas serán implementadas, entonces se crea el Programa de Agricultura Familiar y el Programa de Agricultura Empresarial, como parte del Sistema Nacional de Extensión Rural, con el objeto de fomentar la sostenibilidad ambiental, interculturalidad y equidad de género.

Los ejes transversales del MAGA, durante el gobierno de Otto Pérez Molina, pintaba beneficioso a través de tres ejes transversales importantes: Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático, Interculturalidad y Equidad de Género.

Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático

Este eje considera la conservación de la base natural de los procesos productivos, que vinculados con la actividad humana condicionan su sostenibilidad, siendo su objetivo estratégico impulsar el desarrollo de una agricultura sostenible, con medidas de adaptación al cambio climático.

A. Interculturalidad

Este eje pretende promover una práctica social de interrelaciones entre grupos de distintos pueblos, etnias, idiomas y culturas. La interculturalidad se articula con base en principios de ciudadanía, derecho a la diferencia y de unidad en la diversidad. Su objetivo estratégico es impulsar programas y proyectos de desarrollo rural intercultural a nivel nacional, considerando la situación socioeconómica, cultural, de género y edad productiva de la población, promoviendo su participación e integración en los distintos procesos organizativos, formativos y de producción.

B. Equidad de Género

Este eje transversal se enfocaba en la reducción de las brechas de exclusión a que las mujeres han sido sometidas históricamente. Su objetivo era propiciar y facilitar a hombres y mujeres en igualdad de oportunidades, el acceso a los diferentes servicios y actividades institucionales, tales como: programas, subprogramas y proyectos. Para los efectos se creó la Política Sectorial de Género y su respectivo plan estratégico.

De acuerdo con el informe de labores del año 2015, último año de gobierno de Pérez Molina, se brindó importancia a la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral -PNDRI- debido a la importancia en la utilización correcta, sostenible y eficiente del suelo, además porque se estuvo consciente de los rezagos que han repercutido en retrasos para Guatemala en el papel económico y social en la búsqueda del desarrollo humano.

Recordando que el MAGA basa su trabajo en el tema de seguridad alimentaria y nutricional en tres ejes transversales: Sostenibilidad ambiental, la interculturalidad y la equidad de género; y cinco ejes estratégicos: la agricultura familiar, la administración del agua con fines productivos, la ampliación de la capacidad de reservas estratégicas de alimentos, el fortalecimiento de las agro cadenas productivas y el fortalecimiento del sector público agropecuario.

Eje Estratégico de Agricultura Familiar:

Su finalidad es apoyar a las familias campesinas en pobreza y extrema pobreza a través de los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo (CADER), en el desarrollo de habilidades y destrezas para mejorar sus sistemas alimentarios e incrementar su producción de alimentos y obtener mejoras en el sistema alimentario. Para el plan estratégico de agricultura familiar, también se creó el programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), y el programa de fertilizantes y el “apoyo puntual” en situaciones de coyuntura nacional como canícula prolongada pestes o inundaciones.

Eje Estratégico Administración de Agua con Fines Productivos:

Favorecer a usuarios de agua para riego incluyendo a los regantes empresariales de gran escala, con fines agrícolas y la promulgación de políticas, es su principal objetivo.

Eje Estratégico Programas de Granos Básicos:

Consiste en la reservación de granos básicos de calidad para que exista disponibilidad para ayuda a la población vulnerable a la inseguridad alimentaria y nutricional.

Eje Estratégico Agro Cadenas Productivas:

Su finalidad es apoyar a los productores organizados para la formación de agro cadenas con el fin de generar economías rurales más competitivas, incluyendo vigilancia fitosanitaria en todos los aspectos de la producción nacional agropecuaria.

Eje Estratégico del Sector Público Agrícola

Se refiere al funcionamiento de un Consejo de Coordinación y Planificación del Sector Público Agropecuario para coordinar y facilitar la comunicación con las organizaciones en el desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico.

Para ahondar en las acciones que fueron tomadas durante los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina, como parte de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es importante recordar que la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República, -SESAN- es la coordinadora interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y de la articulación de los programas y proyectos de las distintas instituciones nacionales e internacionales vinculadas con la Seguridad Alimentaria y Nutricional del país.

Para tener una base sobre la cual fundamenta las acciones la SESAN, se consultó la memoria de labores 2007 donde se detalla que lo siguiente:

Funciones de la SESAN:

- a) Diseñar, implementar y operar el sistema de información nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- b) Difundir la política de la SAN.
- c) Apoyar la gestión de recursos financieros.
- d) Sensibilizar a las instituciones públicas y privadas en el tema de su competencia.
- e) Identificar grupos poblacionales vulnerables
- f) Elaborar planes estratégicos de intervención
- g) Coordinar con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN- las solicitudes, ofrecimientos y donaciones que se produzcan con relación a la seguridad alimentaria y el combate del hambre.
- h) Documentar y normar el uso de las donaciones.
- i) Propiciar el enfoque intersectorial e integral de la SAN tanto en el ámbito público como en el privado.

Preguntas generadoras

¿La implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- en las Administraciones del presidente Colom y el presidente Pérez, tuvo coherencia con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005)?

¿Cuál es la forma y de qué manera se implementó la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- en las Administraciones Colom y Pérez Molina (2008 - 2015)?

¿Los programas que se desarrollaron en el marco de la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- en las Administraciones Colom y Pérez Molina (2008 - 2015), contribuyeron a la disminución de la inseguridad alimentaria?

Objetivos de la investigación

Objetivo General

Comparar la implementación de la política de Seguridad Alimentaria y Nutrición de las administraciones de Álvaro Colom Caballeros y Otto Fernando Pérez Molina, para identificar sus semejanzas y diferencias y establecer los resultados de ambas.

Objetivos Específicos

- Identificar actores involucrados en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de las administraciones Álvaro Colom Caballeros y Otto Fernando Pérez Molina.
- Establecer la relación del Pacto Hambre Cero con la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Establecer la relación de los Programas sociales con la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
- Establecer las estrategias de los actores en ambas administraciones y determinar los resultados obtenidos por su intervención.

Metodología

Para la presente investigación, se utilizaron los siguientes métodos, técnicas e instrumentos metodológicos:

Método Científico Inductivo

El método utilizado en la presente investigación es el Método Inductivo ya que a través de este método se pueden analizar situaciones particulares ya sea a través de un estudio individual de los hechos que formula conclusiones generales, que ayudan al descubrimiento de temas generalizados y teorías que parten de la observación sistemática de la realidad. (Bisquerra, 1989), así como partiendo de hipótesis o antecedentes en particular. El método inductivo suele basarse en la observación y la experimentación de hechos y acciones concretas para así poder llegar a una resolución o conclusión general sobre estos; es decir, en este proceso se comienza por los datos y finaliza llegando a una teoría, por lo tanto, se puede decir que asciende de lo particular a lo general. En el método inductivo se exponen leyes generales acerca del comportamiento o la conducta de los objetos partiendo específicamente de la observación de casos particulares que se producen durante el experimento. (Pérez, 2016).

Como lo señala la licenciada Gladys Dávila Newman de la Universidad Pedagógica Experimental Libertador, en el documento: El Razonamiento Inductivo Dentro del Proceso Investigativo en Ciencias Experimentales y Sociales, *“en el razonamiento Inductivo el investigador llega a establecer conclusiones generales basándose en hechos recopilados mediante la observación directa.”*

La metodología utilizada para la realización de este proceso puede resumirse en cuatro pasos, los cuales comprenden la observación de los hechos o acciones y registro de ellos, la indagación científica, que da inicio siempre partiendo de un fenómeno en particular, que no posee una explicación propia dentro de los posibles conocimientos científicos existentes en dado momento; luego viene la elaboración de una hipótesis o el análisis de lo observado anteriormente, aquí se forma una posible explicación y posible definición de lo observado; a continuación en la tercera parte del proceso se presenta la deducción de predicciones o la clasificación de los fundamentos anteriormente obtenidos, estas predicciones se formulan a partir de la hipótesis; y

finalmente en el cuarto paso se pone en marcha el experimento, y encontramos la representación de los enunciados universales derivados del proceso de investigación realizados.

Esto supone que, tras una primera etapa de observación, análisis y clasificación de los hechos, se logra postular una hipótesis, o en este caso, preguntas generadoras, que brinda una solución al problema planteado. Una forma de llevar a cabo el método inductivo es proponer mediante diversas observaciones de los sucesos u objetos en el estado natural, una conclusión que resulte general para todos los eventos de la misma clase.

En concreto, podemos establecer que este citado método se caracteriza por varias maneras y entre ellas está el hecho de que al razonar lo que hace quien lo utiliza es ir de lo particular a lo general o bien de una parte concreta al todo del que forma parte.

Por lo anterior, se emplearon los siguientes métodos para analizar los instrumentos y alcanzar los objetivos del trabajo de investigación:

- Revisión documental de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional SESAN, por ser la institución que coordina a nivel nacional la política de seguridad alimentaria y nutricional. Años 2008-2015.
- Revisión documental del Plan Hambre Cero.
- Revisión documental de los Planes Operativos Anuales a distintos niveles de la SESAN para identificar la incorporación de los componentes directos, de viabilidad y sostenibilidad, y ejes transversales contenidos en la política.
- Revisión documental de los informes de trabajo de la SESAN principalmente de los últimos dos años que contempla el presente estudio.
- Revisar la vinculación de la SESAN con otras entidades públicas y privadas en relación al tema de la investigación.
- Entrevistas con funcionarios miembros de la SESAN. Idealmente de forma presencial o en su defecto electrónica.

- Construcción de una matriz comparativa que articule los objetivos, principios y componentes de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, con los objetivos estratégicos de las SESAN, para identificar coincidencias, redundancias e inconsistencias en los componentes directos y de viabilidad y sostenibilidad identificados en el Plan Hambre Cero.
- Elaboración de un FODA a partir de información documental, para sistematizar adecuadamente las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas identificadas en el análisis comparativo.
- Revisión de documentos, entrevistas e información sistematizada durante la ejecución y puesta en marcha de los ejes estratégicos de la Política.
- Revisión documental de técnicas de socialización, formación y capacitación participativa a nivel comunitario. Incluye requerimiento a SESAN de materiales empleados previamente para socializar su labor, con el fin de preservar una línea institucional.
- Incorporación y adaptación de técnicas de divulgación de materiales populares para facilitar la difusión entre distintas audiencias (sugerencia de tipos de materiales a reproducir: por ejemplo: historietas, cuadernos populares, audiovisuales, etcétera.).
- Sistematización de los hallazgos, recomendaciones y conclusiones extraídas de cada entrevista realizada.

Insumos documentales e instrumentos

La metodología considera los instrumentos o insumos siguientes:

Insumos documentales

- a) Congreso de la República de Guatemala -CRG- 2005. **Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005.** Guatemala, S.A.

- b) FAO, FIDA y PMA. 2015. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos**. Roma, Italia.
- c) Gobierno Colom Caballeros, Álvaro. 2010. **Segundo Año de Gobierno: juntos lo estamos logrando**. Guatemala. C.A.
- d) Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA- 2011. **Manual de Organización y Funcionamiento del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Guatemala, C.A.
- e) Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- 2011. **La Seguridad Alimentaria: Información para la toma de Decisiones**. Publicado por el Programa CE-FAO. Documento completo: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>. Fecha de captura: marzo 2017.
- f) Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- 2014. **Informe Nacional: Seguridad Alimentaria y Nutricional y Pueblos Indígenas en Guatemala**. Guatemala, C.A.
- g) Procurador de los Derechos Humanos -PDH- 2008. **Primer Informe de Seguimiento a la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala**. Guatemala, C.A.
- h) Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN. - 2008. **Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Guatemala, C.A.
- i) Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia –SEP y PP.- 2012. **IV Informe Presidencia y Memoria de Labores 2008-2012**. Guatemala, C.A.
- j) Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica –ENRDC-.
- k) Plan Estratégico de SAN -PESAN 2012-2016-.
- l) Plan Hambre Cero –PHC 2012-.
- m) Planes Operativos Anuales de SAN -POASAN 2011 y 2012-.
- n) Informes de labores SESAN y CONASAN 2011.
- o) Informes de trabajo de instituciones del CONASAN en 2012.
- p) Listado de 166 municipios priorizados por el PHC y listado de los 130 municipios priorizados por el Consejo de Cohesión Social/Ministerio de Desarrollo Social.

Instrumentos de recolección de información

Se utilizó la entrevista semiestructurada la cual recoge información sobre los aspectos que se quiere explorar. Las preguntas y el desarrollo de la entrevista se planifican previamente, pero con cierta libertad para ir abordando temas que puedan ir surgiendo y que permita enriquecer la recopilación de la información.

Durante el proceso de recopilación de la información se tuvo a la vista documentos tales como las leyes, programas, políticas, proyectos y propuestas, así como informes de Gobierno que permitieron recabar la información que funciona como referente comparativo y que es de gran valor para el proceso que se desarrolla, así como entrevistas a personas claves para obtener diferentes puntos de vistas, pero que al final permite dar respuesta a las preguntas generadoras.

- Entrevistas a funcionarios encargados de la ejecución del Plan Hambre Cero – SESAN
- Entrevistas a funcionarios encargados de la ejecución de los programas sociales del Gobierno de Colom
- Entrevistas a funcionarios del CONASAN (al menos a nivel directivo)
- Guía de trabajo para grupo focal con delegados regionales de SESAN
- Guía de trabajo para grupo focal con representantes sectoriales ante la INCOPAS

Población

La presente investigación se realizó con un grupo de actores Políticos, empleados, funcionarios públicos y otros representantes de organismos nacionales e internacionales que de manera directa e indirecta participaron en la implementación de la Ley y la POLSAN, durante los Gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina, en los periodos de 2008 a 2015. De los cuales se seleccionó una muestra significativa, a quienes por medio de entrevistas y estructurada, grupos focales y observaciones se obtuvo la información necesaria para realizar el objeto de análisis del presente estudio.

Muestra

En relación al tema de investigación planteado, Evaluación de la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- durante los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina período comprendido entre 2008 al 2015; se selección a funcionarios públicos que ejercieron durante esos períodos, así como dirigentes de organismos nacionales e internacionales.

Capítulo 2. Evaluación de la institucionalidad de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- durante los dos períodos de gobierno de los presidentes Álvaro Colom Caballeros y Otto Fernando Pérez Molina

1. Contextualización del funcionamiento de la política pública

Al adentrarnos en la evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional, POLSAN, (en adelante la política) en Guatemala es necesario retomar que las disposiciones tomadas por la política van a implicar la redistribución de los recursos entre la población más vulnerable del país. Lo distintivo de la política es la decisión sobre la provisión de los bienes públicos, aquellos que no pueden ser dotados por otros mecanismos, para generar beneficios a cierto sector de la población, pero en la mayoría de los casos modifican la distribución de los recursos, implicando competencias por alcanzar posiciones políticas decisorias, o al menos influir sobre ellas. Harold Lasswell (1958) *“la política es quien obtiene qué, cuándo y cómo”*.

La política se liga ineludiblemente al Estado. Michael Mann (1991) distingue dos componentes del Estado que están presentes en la definición de Weber. Por un lado, Mann redefine al monopolio de la coacción como el “poder despótico” del Estado: su capacidad para tomar decisiones vinculantes sin requerir el acuerdo de otro actor. Por otro lado, la concentración de los medios para ejercer ese poder es entendido como un “poder infraestructural”, que refiere a los

sistemas administrativos, jurídicos, burocráticos, impositivos y coercitivos que le permiten penetrar a la sociedad y hacer cumplir sus decisiones.

Se debe resaltar que la política, se concibe como una actividad asociada y que tiene cargas valorativas diferentes y aunque tiempo atrás esta se había concebido de una manera diferente debido a que predominaban intereses particulares que respondían a prácticas corruptas y que no debería resultar extraño que el término política en muchas ocasiones fuera utilizado de forma peyorativa.

Hoy en día se visualiza de diferente manera y la política como tal tiene otra valoración y su implementación conlleva un alto potencial que permite generar transformaciones en una sociedad en donde se privilegie los intereses colectivos en una sociedad.

Es esta medida se tomará la dimensión más amplia o estructural de la política, una dimensión institucional, como un conjunto de instituciones y reglas que establecen cómo el poder está organizado y distribuido, realizando un análisis de las formas y decisiones adoptadas y plasmadas en estrategias, planes y programas. Se podrá analizar el comportamiento de los diferentes actores, políticos, estatales, económicos y sociales y de cómo cada uno de los dos diferentes gobiernos pusieron en marcha determinadas acciones y decisiones.

En la evaluación realizada a la política de seguridad alimentaria, se analiza la dimensión sustantiva, operativa y su implementación. Una definición alternativa de la política pública es la que nos brinda Dye (1995) en su ya clásica obra *Understanding Public Policy*. Según el autor, “una política pública es todo lo que los gobiernos deciden hacer o no hacer” (1995:2), de aquí se partirá en el análisis de las acciones realizadas durante los dos períodos de gobierno establecidos en la investigación, focalizando el interés no solo en la acción del gobierno sino también en la inacción gubernamental.

Se debe tomar en cuenta que la política pública es una respuesta a una necesidad sentida de la población. Guatemala es un país con grandes desigualdades en donde la pobreza y la

desnutrición sobresalen y tiene los porcentajes más altos de América Latina, aunque se cuenta con una política de seguridad alimentaria, de las mejores elaboradas de América Latina, esta ha sido abordada por los diferentes gobiernos implementando diversos planes para mitigar el hambre en Guatemala sobre todo en la niñez. Es por ello que se hace necesario evidenciar y analizar lo realizado en cada uno de los gobiernos seleccionados.

2. El Derecho a la Alimentación desde el enfoque de derechos humanos

Para abordar la evaluación de la política pública de seguridad alimentaria es preciso contextualizarla desde la perspectiva de la garantía plena del derecho a la alimentación, hay que hacerse antes algunas preguntas como las siguientes: ¿qué se entiende por derecho a la alimentación?, ¿desde dónde o desde qué enfoque se entiende de esta manera y no de otra?, ¿qué se espera entonces de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional?

En la realización de la evaluación de la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala, no se puede dejar pasar por alto el abordaje del concepto del derecho a la alimentación desde el enfoque de derechos humanos que para el caso de este trabajo de grado será analizada desde dos perspectivas: la socio-política y la jurídica. Desde la perspectiva socio-política se observará cómo la vulneración del derecho a la alimentación manifestada en el hambre, es la máxima expresión de la pobreza. Por esta razón desde la dimensión socio política se analizarán los principales enfoques sobre la pobreza hasta llegar al enfoque de capacidades y derechos. Desde este enfoque el derecho a la alimentación es un bien que lo hace fundamental y universal y en esa medida es al Estado a quién le corresponde su garantía.

En la dimensión jurídica se estudian las obligaciones del Estado respecto del derecho a la alimentación y el contenido esencial del derecho que comprende, como se verá, tres dimensiones: la disponibilidad, la accesibilidad y la adecuada utilización biológica. En lo que respecta a este apartado Guatemala ha quedado en evidencia, esto debido a la demanda que perdió ante cinco

familias por violación al derecho humano a la alimentación y por la cual ya hay una sentencia, única a nivel mundial. Este ejemplo se encuentra en medio de dos dimensiones; la socio-política y la jurídica.

En la dimensión socio-política: El derecho a la alimentación en su mínima expresión y en su acepción negativa consiste en el derecho de toda persona a no tener hambre. Podría decirse entonces que es lo mínimo que cualquier ser humano debe tener garantizado para mantenerse con vida. Estar protegido contra el hambre representa el punto de partida para que una persona pueda acceder a otros derechos, desarrollarse y llevar a cabo el proyecto de vida que desee. Pero la pobreza pone en riesgo e impide que en efecto todas las personas puedan ejercer este derecho.

En la pobreza se plasma la vulneración del derecho humano a la alimentación y en ese sentido, en la pobreza se da la negación del ejercicio de ciudadanía. Pero para comprender mejor el vínculo entre la pobreza y la vulneración del derecho humano a la alimentación es importante tener un acercamiento a la noción de pobreza y sus principales enfoques.

Ha habido cambios importantes en la manera en que se entiende la pobreza, en que se define quiénes son los pobres y por consiguiente en las formas de intervención para hacerle frente a esta problemática. La pobreza se entiende como carencia de condiciones materiales que permitan a los hogares satisfacer sus necesidades básicas u obtener los ingresos para garantizar tal satisfacción.

La pobreza como exclusión social, es multidimensional porque considera diferentes formas de privación relacionadas con aspectos como: un nivel de vida; empleo permanente y seguro; propiedad, crédito y tierra; vivienda; niveles mínimos de consumo; educación, conocimiento y capital cultural; participación democrática. La pobreza configura un círculo perverso y progresivo, este enfoque representa una visión dualista entre los que están en un adentro incluidos y los que están fuera o excluidos, esto puede significar como los diferentes programas de gobierno dirigidos a este sector vulnerable de la población no llegar a su destino final con la coherencia programada sino puede desviarse a otros intereses.

En este sentido, desde la dimensión socio-política, la vulneración del derecho a la alimentación representa la ruptura de la ciudadanía de la persona. Y tal vulneración, que se manifiesta en el hambre, constituye no sólo la máxima expresión de la pobreza sino su perpetuación, con graves impactos sociales y económicos.

Cuando en un país existe desnutrición, inevitablemente se encuentra con altas tasas de morbilidad; esta situación se encuentra íntimamente relacionada a la falta de empleo, baja inversión en salud, entre otras. Es por ello que al no prestar atención a una adecuada alimentación la calidad de vida de las personas empeora, intensifica la pobreza y revierte el desarrollo económico y social alcanzado. Es por ello que el hambre es una situación inaceptable moral, ética y políticamente.

A finales de la década de los años ochenta se empieza a posicionar el paradigma del Desarrollo Humano Sostenible, una perspectiva distinta a la del desarrollo que tenía como fin el crecimiento económico y que sostenía que por sí solo éste generaría una mejora en la condición de vida de las personas. Esta nueva visión concibe el desarrollo desde una dimensión integral y multidimensional que conlleva a pensar el bienestar de las personas más allá del nivel de ingresos.

Esta nueva perspectiva restablece la relación rota entre política económica y política social. La primera ni por sí misma, ni de manera automática, genera bienestar en toda la población, de tal manera que no se trata de que a la política social se le destinen los recursos que le queden disponibles luego de garantizar como prioridad el equilibrio fiscal. Tampoco la política social puede dejar de lado la eficiencia, la estabilidad y sostenibilidad económica. Es muy difícil reducir la pobreza sin que haya crecimiento económico. Así, se trata de que política económica y política social vayan de la mano, pues la una necesita de la otra.

Hablar de enfoque de derechos no significa un trato igual para todos, al contrario, lo que busca es un trato desigual para los desiguales, es decir, medidas de discriminación positiva para aquellos grupos en vulnerabilidad con el propósito de equiparar sus oportunidades. La falta de oportunidades, en especial en el caso de aquellas personas en mayor situación de vulnerabilidad,

les impide la activación de sus capacidades y por tanto el ejercicio de sus derechos. Así, de la combinación de oportunidades, capacidades y derechos se obtendrá la calidad de vida, de tal manera que la pobreza es el resultado de dotaciones iniciales insuficientes y deficientes que obstaculizan a las personas desarrollar sus capacidades.

Al abordar los principales enfoques sobre la pobreza, hay una transición de una visión centrada exclusivamente en las carencias materiales, es decir, de una política de carácter asistencial y discrecional de prestación de servicios para la satisfacción de las necesidades de individuos, se avanza a una visión que posiciona a las personas como sujetos de derechos.

Esto significa que la discrecionalidad es remplazada por la exigibilidad, que se refiere a la obligatoriedad que el Estado tiene de garantizar los derechos. El enfoque de derechos implica necesariamente que existan mecanismos para hacerlos exigibles. No obstante, no sólo se trata de que el Estado cumpla con sus obligaciones negativas, es decir, con lo que no debe hacer para evitar violaciones, sino del cumplimiento de sus obligaciones positivas, de su intervención para la materialización de los derechos de las personas, tal como lo cita el Artículo 2 de la Constitución política de la República de Guatemala se retoma en la POLSAN: Deberes del Estado, garantiza la vida, la seguridad y el desarrollo integral a las y los habitantes de la República; la alimentación y la nutrición son partes inherentes a dichos derechos. Esto quiere decir que el enfoque de derechos ubica a las personas en el centro de las políticas públicas. Si aceptamos que la razón fundamental del desarrollo es el crecimiento personal y colectivo de los miembros de una sociedad, ello significa poner en el centro de las políticas públicas el ejercicio efectivo de la ciudadanía para todas las personas, cualquiera sea su condición o situación.

El investigador costarricense Ludwig Guendel destaca que el enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas debe ser un enfoque integral y pluralista que abandone los criterios de homogeneidad y los remplace por los de reconocimiento de la diversidad. Así mismo, para Guendel, la formulación de políticas públicas con enfoque de derechos debe cumplir con los siguientes requisitos: i) que tengan respaldo jurídico (que explicita el reconocimiento de los derechos, establezca mecanismos para su exigibilidad y para garantizar la obligatoriedad de la ley),

ii) que tengan cobertura universal, iii) que fomenten la participación activa de las personas y iv) que propicien mecanismos técnicos, políticos y culturales para la promoción, protección y atención de los derechos (Guendel, 2002, p.113).

Al respecto, es importante retomar el concepto de metaderecho desarrollado por Amartya Sen en su artículo “El derecho a no tener hambre”. En primer lugar, Sen expresa este derecho como la libertad negativa de evitar el hambre. Sin embargo, construye el concepto de metaderecho inspirado en el caso de países “en donde la abolición inmediata [y universal] del hambre es imposible” (Sen, 2002, p.32). El metaderecho es el derecho a una política que se encamine a la realización progresiva de ese derecho. En palabras de Sen: “un metaderecho a algo x puede ser definido como el derecho a tener políticas $p(x)$ que persigan genuinamente el objetivo de hacer realizable el derecho a x ” (Sen, 2002, p.15). Sin embargo, la política debe tener un ritmo de marcha en ese proceso de alcance del derecho, al que Sen se refiere como “perseguir con el grado de urgencia requerido”, por lo que contar con la política no puede convertirse en excusa para que el logro de la garantía del derecho sea indefinido en el tiempo.

En ese sentido, las políticas públicas con enfoque de derechos se constituyen en los medios para garantizar el acceso progresivo a los bienes de mérito y para superar las barreras que generan vulnerabilidad en las poblaciones, de tal manera que se acerque a las personas a las oportunidades que requieren para desarrollar sus potenciales y puedan elegir y hacer realidad el tipo de vida que desean.

En conclusión, bajo la dimensión sociopolítica el derecho a la alimentación es un bien de mérito que tiene todo ser humano por el hecho de serlo, es decir que es universal y al Estado le corresponde su plena garantía. Este derecho hace parte del denominado mínimo vital, de esas prestaciones esenciales, de esas prioridades o núcleo de derechos que deben ser tutelados de inmediato y contar con políticas que garanticen su progresividad, orientada a la universalidad de estos en tanto buscan garantizarle un mínimo de dignidad a las personas.

Dentro de la dimensión jurídica; se utilizan como referente un hecho de gran importancia para el posicionamiento del derecho a la alimentación a nivel mundial fue la Cumbre sobre Alimentación realizada en Roma en 1996, con el liderazgo de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación –FAO–, cumbre en la que los gobiernos de varios países se encontraron para tratar el problema del hambre en el mundo. Los gobiernos “reconocieron que las raíces del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimentos sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles para grandes sectores de la población que, a causa de la pobreza, las guerras, las catástrofes naturales o la degradación del medio ambiente, se encuentran en incapacidad temporal o permanente de producirlos o adquirirlos en el mercado”.

Como lo asegura Amartya Sen al hablar acerca del problema del hambre: “En lo que debemos centrarnos no es sólo en la cantidad de alimentos que hay en el país en cuestión sino en el poder económico y la libertad fundamental de los individuos y de las familias para comprar suficiente comida” (Sen, 2013, p.200). A partir de una situación inadmisibile como lo era que más de 840 millones de personas padecieran de hambre en el planeta, los participantes de la Cumbre se fijaron el compromiso de reducir este número a la mitad en el lapso de 19 años, a través de la puesta en marcha del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre Alimentación. Este propósito se fortaleció más adelante en la Cumbre del Milenio celebrada en el año 2000, en la cual se establecieron ocho objetivos a alcanzar al año 2015, entre ellos la erradicación de la pobreza extrema y el hambre.

El derecho a la alimentación hace parte del derecho más amplio de toda persona a un nivel de vida adecuado “(...) que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, y la seguridad social que los proteja en caso de desempleo, enfermedad, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad (Naciones Unidas, 1948, p.4) (subraya fuera de texto).

Por su parte, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC- (1966) “reconoce junto con el derecho a gozar de un nivel de vida adecuado, el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre e impone a los Estados claras obligaciones para avanzar progresivamente hacia su plena satisfacción y garantía” (Defensoría del Pueblo, 2006, p.40). El derecho a la alimentación adecuada está estrechamente vinculado con el derecho al agua, definido por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC- en su Observación General 15 como “(...) el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico” (Naciones Unidas, 2002, p.1) Así mismo, el derecho a la alimentación se complementa con la seguridad alimentaria y nutricional que fue definida en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación así: “Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos para llevar una vida activa y sana” (FAO, 1996, p.1). En este sentido, el goce del derecho a la alimentación requiere de la garantía de los derechos al agua y a la seguridad alimentaria.

El Comité de DESC asegura que este derecho es inherente a la dignidad humana y tiene tal relevancia que es crucial para el ejercicio de otros derechos. En este sentido, el grado de garantía del derecho a la alimentación marcará la calidad de vida de todo ser humano.

El Estado es corresponsable con la sociedad, la familia y las personas mismas del goce efectivo del derecho a la alimentación. En caso de que una persona no tenga los medios para acceder a una alimentación adecuada, es la familia, por su deber de solidaridad, quien está obligada en primer lugar a asistir y proteger a sus parientes en materia de alimentación.

De acuerdo con los instrumentos de derecho internacional y a la Constitución Política, el papel estatal es subsidiario. El Estado no está en la obligación de suministrar directamente los alimentos a las personas, sino en brindar las condiciones necesarias para que ellas lo hagan por sí mismas, y en ello tiene mucho que ver el que las personas puedan desarrollar sus capacidades y acceder a una calidad de vida que les asegure una alimentación adecuada, entre otras cosas. Si bien es necesario tener en cuenta la importancia de la corresponsabilidad para hacer realidad el derecho

a la alimentación, no hay que perder de vista que este derecho es un bien de mérito, en esa medida es exigible por cualquier ser humano y el Estado debe ser garante de este.

Las obligaciones de cumplimiento inmediato se refieren al mínimo esencial y no están sujetas a progresividad, sino que pueden ser directa e inmediatamente exigidas por los particulares al Estado, en cuanto están orientadas a la satisfacción del núcleo esencial del derecho a la alimentación. Entre las obligaciones deberían estar: adoptar medidas apropiadas y orientadas hacia el pleno ejercicio del derecho a la alimentación (medidas de carácter legislativo, judicial, presupuestal, administrativo y educacional); elaborar estrategias para la promoción del derecho a la alimentación; asegurar la satisfacción de niveles esenciales del derecho a la alimentación; emplear el máximo de recursos disponibles; garantizar que el derecho a la alimentación se ejerza sin discriminación alguna; vigilar el grado de realización del derecho a la alimentación y abstenerse de adoptar medidas regresivas.

Las obligaciones de cumplimiento progresivo surgen por el reconocimiento de que la plena efectividad del derecho a la alimentación no puede lograrse en el corto plazo. Estas obligaciones son de carácter gradual y buscan mejorar progresivamente las condiciones de goce y ejercicio del derecho, por lo que requieren del diseño de políticas públicas y de la apropiación de recursos. Sin embargo, no excusan a los Estados para aplazar indefinidamente la realización del derecho, por el contrario, le exigen ir en ascenso respecto a las prestaciones relacionadas con el contenido esencial del derecho.

Existen algunas obligaciones básicas; podría llamárseles como el mínimo dentro de los mínimos, que buscan garantizar la disponibilidad, el acceso y la adecuada utilización biológica de alimentos, es decir, el núcleo esencial del derecho a la alimentación. La primera de ellas es lo que se denominó anteriormente como el metaderecho, es decir, para aquellos Estados en los que la garantía del derecho a la alimentación es un imposible de manera inmediata, es imprescindible que cuenten con la política pública que marcará el camino para llegar a él. Otras de las obligaciones básicas, que, por supuesto no agotan el derecho, se refieren al deber del Estado de garantizar a todas las personas bajo su jurisdicción el acceso al mínimo de alimentos suficientes, nutritivos e

inocuos; garantizar el acceso al mínimo esencial de agua potable y garantizar una distribución equitativa y accesible. Podría decirse entonces, que estas obligaciones básicas o mínimas consisten en asegurar que ninguna persona padezca de hambre.

En conclusión, si bien el derecho a la alimentación hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales o de segunda generación, desde una perspectiva jurídica más amplia el derecho a la alimentación es un derecho humano universal y fundamental que tiene como atributos su indivisibilidad, inalienabilidad, integralidad, interdependencia e interconexión con otros derechos como el derecho a un nivel de vida adecuado, al agua y a la seguridad alimentaria, entre otros. El derecho a la alimentación es inherente a la dignidad humana y en este sentido, debe ser garantizado a todo ser humano independientemente de su condición económica, política y social.

Luego de analizar el concepto del derecho a la alimentación y sus dimensiones desde el enfoque de derechos se procederá a realizar una evaluación de la Política Pública de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala entre los años 2008 al 2015 desde la perspectiva de la realización del derecho a la alimentación. Para cumplir este propósito se han diseñado el análisis primero; contextualización de la situación de la seguridad alimentaria en Guatemala y la implementación de la POLSAN, segundo; análisis respecto de la implementación de la Política de seguridad alimentaria implementada durante el período investigado, la implementación de la política por parte de los dos gobiernos y de las metas de los planes de desarrollo en relación con la PSAN, ENRDC y Plan Hambre Cero y la tercera; la dimensión que corresponde al balance y análisis de los líderes sociales y expertos, a los que se entrevistó, así como la Evaluación de la capacidad institucional del ente rector, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

2.1 Contextualización de la Situación Nutricional y Alimentaria en Guatemala

Una consecuencia de la inseguridad alimentaria y nutricional de la población se refleja en el bajo peso al nacer, que afecta al 12% de los neonatos. Esta problemática también se manifiesta

en la presencia de desnutrición crónica en menores de 5 años, población cuyo promedio nacional es de 49.3% (ENSMI , 2002), lo cual representa aproximadamente un millón de niños y niñas. Cabe indicar que la incidencia de la problemática se duplica en relación con la niñez indígena (69.5%), en comparación con la no indígena (35.7%), la media de la desnutrición crónica en las áreas rurales es de 55.5%.

En algunas zonas del país persisten altos niveles de desnutrición aguda, agravados por condiciones de hambre severa y precaria salubridad. La presencia de la desnutrición es tres veces mayor cuando las madres carecen de educación formal, y cuando se trata de niñas y niños nacidos con corto espaciamiento de embarazos.

Por otra parte, 5 de cada 10 niñas y niños en edad escolar presentan desnutrición crónica y el 14.8% presenta un retardo severo de crecimiento. De acuerdo con la presencia de desnutrición crónica en escolares, 57 municipios son clasificados de muy alta vulnerabilidad y 118 de alta vulnerabilidad nutricional. (Guatemala G. d., Política Nacional de Seguridad Alimentaria, 2005), si se comparan los datos del año 2002 al 2005 estos continúan en la misma dirección. A lo anterior se suma la alta incidencia de anemia por deficiencia de hierro y de vitamina A, principalmente entre las edades de 6 a 35 meses en el área rural. Por otra parte, la reciente crisis del café, combinada con la irregularidad en el régimen de lluvias, agudizó el problema de la desnutrición, principalmente en varios municipios del Oriente y de la Boca Costa Sur del país.

En relación con la disponibilidad Nacional de Alimentos en Guatemala, el suministro global es insuficiente para cubrir las necesidades mínimas de toda la población: se estima que en el año 2001 había una deficiencia aproximada de 200 Kcal. per cápita diaria. Esto se debe, entre otros factores, a la falta de políticas que incentiven la producción de alimentos, con la consecuente reducción de la disponibilidad per cápita de granos básicos, al modelo agrario orientado predominantemente a la exportación, lo cual desatiende el desarrollo del mercado interno para estimular la producción de alimentos, a la falta de sistemas de monitoreo y alerta de la inseguridad Alimentaria, entre otros. A ello cabe agregar los fenómenos naturales adversos que han azotado la región centroamericana en los últimos años, principalmente las lluvias huracanadas en los años

1997 y 1998, las sequías de los veranos de los años 1999, 2000 y 2001, así como el fenómeno Del Niño en 2003.

La dependencia externa de cereales ha aumentado en la última década en un 20%, lo cual representa el 35% del suministro total. Tan elevada dependencia externa entraña una alta vulnerabilidad, especialmente si aumentan los precios internacionales de estos productos.

Aunque la disponibilidad de algunos alimentos, principalmente de origen animal como carnes y leche, ha aumentado, esto no necesariamente se refleja en el mejoramiento de la ingesta de la población de menores ingresos, por su bajo poder adquisitivo. Por último, es necesario mencionar que la falta de infraestructura productiva, vial y de servicios básicos en el área rural, no permite el desarrollo de procesos productivos adecuados, ni canales eficientes de acceso a los alimentos.

En lo referente a acceso económico a los alimentos para las familias guatemaltecas, está se ha visto afectada por la pérdida de poder adquisitivo, esto debido a la falta de oportunidades de empleo y por los bajos salarios. Según estadísticas sobre el ingreso familiar, el 60% de éste se destina a la compra de alimentos; sin embargo, esto no garantiza la alimentación básica de una familia. Más del 30% de la población tiene ingresos inferiores a Q1, 300.00 mensuales y, según los cálculos, aun dedicando la mitad de este ingreso a la alimentación, las familias no lograrían cubrir ni el 40% del costo mínimo alimentario. Por otra parte, el índice de precios al consumidor para alimentos se ha elevado en mayor proporción que el índice general. (INE, 2008)

Históricamente, los patrones alimenticios de la población estaban ligados a los ecosistemas y a la disponibilidad de especies nativas, respondiendo a la diversidad cultural y culinaria nacional; sin embargo, el desaparecimiento de dichas especies y los cambios en los patrones de consumo hacen que la variedad y la calidad nutritiva de la ingesta se reduzca, especialmente en las áreas urbanas, tal como demuestran las encuestas realizadas en la capital, las que reportan que apenas cinco productos son consumidos por más del 75% de las familias: pan dulce, tortilla de maíz, frijol, huevos y tomate. Tomado del Instituto Nacional de Estadística –INE-, año 2011.

Al considerar los productos usados por más del 65% de hogares, a los señalados debe agregarse azúcar, arroz, carne de res y pollo. Es importante señalar, asimismo, la creciente proporción de hogares con consumo de bebidas gaseosas (60%), consomé (46%) y bocadillos sintéticos (37%), lo que refleja la falta de educación y cultura alimentaria y nutricional. Un aspecto que merece especial atención es la importancia que en el gasto total en alimentación ha adquirido la compra de alimentos ya preparados (22% del gasto total), situación no exclusiva de la región metropolitana. Obviamente, este hecho está afectando los hábitos alimentarios de los distintos grupos de población, además de modificar negativamente la calidad nutricional de la dieta.

Las inadecuadas condiciones ambientales, las deficientes condiciones de salud de los individuos y la inocuidad de los alimentos afectan el aprovechamiento de los nutrientes ingeridos por las familias. La frecuencia y duración de episodios diarreicos afecta al 25.3% de niñas y niños pequeños, lo cual está directamente relacionado con las condiciones ambientales de la vivienda, la carencia de agua entubada, de drenajes para la deposición de excretas y el manejo inapropiado de aguas servidas. A esto debe agregarse la recurrencia de infecciones respiratorias agudas, que afectan al 18.2% de la niñez menor de 5 años, esta situación se agudiza en las áreas rurales, las cuales carecen de servicios primarios de salud. Todo ello forma parte de una problemática que afecta particularmente a hijos e hijas de madres con bajo nivel educativo.

Es evidente la falta de una política de control y regulación de la calidad del agua, lo que se evidencia en el hecho de que, de las 331 municipalidades del país, solamente en el 4% se aplica algún tratamiento a las aguas servidas, mientras que el resto es vertido hacia los cauces naturales de los ríos, provocando serios problemas de contaminación. Un análisis bacteriológico de la calidad del agua en comunidades rurales demostró que hasta en el 94% de éstas se consume agua contaminada con coliformes fecales. (Informe de Gobierno de Guatemala año 2011).

En el entorno socioeconómico y político, la inseguridad alimentaria y nutricional de gran parte de la población está estrechamente ligada a otra serie de inseguridades sociales. Guatemala es un país de grandes desigualdades, con niveles significativos de exclusión social y de pobreza. La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI-2000) evidencia la severidad de la

concentración del ingreso, situación que se mantiene a pesar del crecimiento económico en las últimas décadas, debido a la inequitativa distribución del ingreso y de la riqueza, así como a la débil e insuficiente intervención del Estado en la inversión social.

Es importante mencionar que aún no se ha implementado una política de desarrollo económico que integre las potencialidades nacionales, ligadas a la diversidad ecológica y sociocultural del país. Éste es un esfuerzo al que la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional pretendió contribuir.

Los principios rectores que definen la filosofía sobre la cual se sustenta la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- deben servir como marco conceptual y guía para la implementación de esta los cuales se detallan a continuación:

Solidaridad

Las acciones encaminadas a la seguridad alimentaria y nutricional deben priorizar la dignidad de los guatemaltecos. Asimismo, debe fomentar la identificación de los miembros de la sociedad a sentir como propio el problema de inseguridad alimentaria y nutricional que afecta a gran proporción de la población, ya que cualquier acción que se hace en beneficio a unos, beneficia a todos.

Transparencia

Las intervenciones están basadas en información y métodos objetivos, cuentan con mecanismo de monitoreo y evaluación permanente, fomentando la transparencia en el gasto público, la auditoría social y toman en cuenta las necesidades de la población.

Soberanía alimentaria

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.

Tutelaridad

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.

Equidad

El Estado debe generar las condiciones para que la población sin distinción de género, etnia, edad, nivel socio económico, y lugar de residencia, tenga acceso seguro y oportuno a los alimentos.

Integralidad

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional debe tener carácter integral, incluyendo los aspectos de disponibilidad, acceso físico, económico, social, consumo y aprovechamiento biológico de los alimentos.

Para su implementación se toma en cuenta lo que en materia de ordenamiento territorial, diversidad cultural, educación, salud, protección ambiental, recursos hídricos y productividad establece la Constitución Política de la República de Guatemala, la ley y las políticas públicas.

Sostenibilidad

La seguridad alimentaria y nutricional debe basarse en modelos productivos sostenibles que respeten la diversidad cultural y protejan los recursos naturales. La sostenibilidad se garantizará mediante las normas e instituciones necesarias y se le dotará de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios.

Precaución

La importación de alimentos genéticamente modificados estará sujetos a las regulaciones que la ley establezca, debiéndose garantizar su inocuidad. Al importador le corresponde comprobar dicha inocuidad.

Para proteger el germoplasma nativo, se prohibirá la importación, experimentación y cultivo de semillas genéticamente modificadas, mediante la emisión de las leyes respectivas.

Descentralización

El Estado traslada de acuerdo a su competencia, capacidades de decisión, formulación y manejo de recursos a los ámbitos departamental, municipal y comunal, creando las normas e instituciones que sean necesarias.

Participación ciudadana

El Estado promueve la participación articulada de la población en la formulación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y las políticas sectoriales que de ella se deriven.

Ejes transversales

La transversalidad se refiere a aquellos temas cuyo contenido debe ser aplicado en forma intrínseca, integral y apropiada en todos los contenidos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Ambiente

Actuar con propiedad en la preservación y restablecimiento de las condiciones ambientales, potenciando el conocimiento ancestral de los pueblos indígenas y la ciudadanía sobre su ambiente, garantizando su sostenibilidad a través de patrones de desarrollo sostenibles que conserven la capacidad de producción de los ecosistemas naturales para las generaciones futuras.

Priorizar a la población vulnerable

Definida como aquella población cuya capacidad de respuesta es limitada ante un evento natural o causal que la pone en condición de riesgo o peligro determinado.

La priorización deberá centrarse en: Niños y niñas de 0 a 3 años, particularmente indígenas. Mujeres embarazadas y lactantes, particularmente población indígena extremadamente pobre.

Pueblos indígenas en extrema pobreza.

Grupos sociales en situación de pobreza extrema. Adulto Mayor (Tercera Edad) en situación de vulnerabilidad. Población inmunodeprimida. Población altamente desnutrida que requiere dieta especial. Discapacitados en situación de vulnerabilidad.

Salud

El objetivo es lograr un nivel de salud y condiciones ambientales adecuadas para que el organismo humano pueda utilizar adecuadamente las sustancias nutritivas contenidas en los alimentos que ingiere.

Vulnerabilidad ante desastres

En términos de seguridad alimentaria y nutricional definimos la vulnerabilidad ante desastres como la probabilidad de disminución aguda de la producción y acceso a los alimentos, la cual alcanza, en ciertas condiciones, valores críticos. Esta situación se debe a una reducida capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas.

Agua potable o apta para consumo humano y para la utilización en la producción de alimentos.

Se define como agua potable aquella que por su calidad química, física, bacteriológica y organoléptica es apta para el consumo humano y para la producción de alimentos. Es agua que ha sido sometida a algún proceso de potabilización o purificación, y cuya calidad es verificada por el ente correspondiente.

El agua sin lugar a dudas constituye un recurso importante para promover la seguridad alimentaria, desde la fase de producción agropecuaria hasta el consumo de los productos alimenticios. La calidad e inocuidad del agua es importante a lo largo de toda la cadena alimentaria: producción, transformación y procesamiento.

La posibilidad de satisfacer las necesidades futuras de alimentos y de agua reside en la mejora de la productividad agrícola y pecuaria, así como en la preservación de los mantos acuíferos y en su explotación responsable y eficaz.

Para la implementación de la Política Nacional Alimentaria y Nutricional se deberá considerar lo que la Ley establezca en materia de regulación, preservación y rescate de los mantos acuíferos y las zonas de recarga hídrica.

Estrategias:

Establecimiento del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

Diseñar e implementar un marco normativo e institucional para la coordinación de las acciones de la SAN, que asegure la ejecución de la presente política y la integración de las instituciones y organizaciones, nacionales e internacionales, involucradas en la SAN.

Sensibilización

Sensibilizar a las instituciones del sector público, sociedad civil y organismos internacionales, sobre la magnitud, trascendencia, tratamiento del problema alimentario y nutricional y sus consecuencias, así como de los compromisos que deberá asumir cada una de las partes involucradas en la perspectiva de su solución.

Concertación y articulación de los actores principales

La implementación política de la SAN se llevará a cabo, en el marco del sistema nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de manera descentralizada, incluyente y coordinada entre las instituciones gubernamentales, la sociedad civil y la cooperación internacional, en los ámbitos nacional, departamental, municipal y local, promoviendo la participación de la mujer y de los pueblos indígenas en distintas acciones.

Generación de empleo

Promover que las políticas públicas que contribuyan a la SAN (camino, infraestructura básica, acceso al agua, extensión agrícola, pequeñas y medianas empresas, etcétera.) tendrán entre sus objetivos la generación de empleo local.

Promoción de sistemas de producción sostenible

La política de Seguridad Alimentaria y Nutricional fomentará la promoción de sistemas de producción agropecuaria sostenibles, fortaleciendo las diversas formas productivas, -en el marco de la interculturalidad fortaleciendo las cadenas productivas y disminuyendo los niveles de intermediación comercial entre productores y consumidores.

Priorización de poblaciones y áreas geográficas

Identificar grupos de población y áreas geográficas con alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional, con énfasis en mujeres embarazadas, lactantes y niños menores de tres años, focalizando acciones y recursos en la lucha contra la desnutrición, el hambre y la pobreza.

Formación de capital humano

Desarrollar programas integrados de información, educación y adiestramiento, para la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, promoviendo la participación ciudadana en el proceso de seguimiento y fiscalización de la misma.

Respuesta ante emergencias

Fortalecer la capacidad de respuesta, gubernamental y social, frente a las emergencias de inseguridad alimentaria y nutricional, provocada por fenómenos naturales, económicos y sociales, desarrollando las capacidades necesarias para reaccionar eficiente y oportunamente.

Establecimiento del sistema de información, monitoreo, evaluación y alerta de la Seguridad Alimentaria y Nutricional

Diseñar e implementar un sistema nacional de información, monitoreo y alerta de la inseguridad alimentaria, para facilitar la toma de decisiones en los diferentes ámbitos político-administrativos. El sistema incluirá acciones de investigación que permita caracterizar mejor a las

poblaciones más vulnerables, conocer la situación de la SAN del país, emitir alertas tempranas y medir la eficacia de las acciones implementadas.

Respeto a la diversidad étnica y cultural

Las acciones que se implementen deberán respetar y responder a la diversidad étnica y cultural del país, para asegurar que a la población destinataria le sea respetada su identidad y derechos culturales, patrones de consumo, formas de organización, sistemas normativos y prácticas productivas.

Articulación con políticas nacionales de desarrollo

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional se implementará de manera articulada con las políticas nacionales de desarrollo económico, social y ambiental, garantizando su vigencia en los convenios o tratados de los que el Estado de Guatemala forme parte.

Modelos de Seguridad Alimentaria

A partir del año 2006 se ha puesto especial interés en atender el problema de la desnutrición crónica en el país como una de las acciones debido a la crisis generada por la hambruna que se estaba viviendo en el corredor seco (región oriental del país) y además, para alcanzar una de las Metas del Objetivo del Milenio en cuanto a “reducir la mitad... el porcentaje de personas que padezca hambre...” (Organización de Naciones Unidas, 2000).

Es decir, además de ser un compromiso del Estado de Guatemala ante la Comunidad Internacional, se tiene plena conciencia de la magnitud de la situación de la población que sufre desnutrición, y además, se conocen las proyecciones de cómo este flagelo afecta el desarrollo futuro de la población y con ella, el desarrollo del país.

En respuesta a estos compromisos y fundamentalmente, por la conciencia que se tiene sobre la situación actual y su impacto, se han elaborado a lo largo de tres períodos de gobierno diferentes instrumentos que coinciden, grosso modo, en sus metas.

Guatemala cuenta con una legislación en seguridad alimentaria bastante amplia e integradora, así como diferentes modelos desde diferentes instancias, público, privadas, organismos nacionales e internacionales, y para efecto de la presente investigación se realiza un recorrido por algunas de ellas, presentando inicialmente los modelos reales y posteriormente la propuesta de un modelo ideal, el cual permitiría según análisis realizado evidenciar la viabilidad del mismo y a la vez permitirá la evaluación de la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria en los períodos propuestos en el título de la investigación.

2.2 Análisis de la implementación de la política de seguridad alimentaria en Guatemala durante los períodos de gobierno de los presidentes Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina:

Período del Ex Presidente Álvaro Colom Caballeros

La Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece los principios bajo los cuales se rigen las acciones orientadas hacia el logro de la seguridad alimentaria y nutricional (SAN), los objetivos que se persiguen, las estrategias y líneas de acción. Para asegurar el cumplimiento de la Política, se elaboró y aprobó el Plan Estratégico de SAN (Pesana 2009- 2012), el cual también establecían los compromisos entre las instituciones miembros del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN).

La Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) dentro de sus planes operativos 2010 y 2011, ejecutó la Estrategia Guatemala Saludable y Productiva. A partir del 2010 se estableció la Mesa Sectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (MESAN), ente coordinador de la Estrategia, la cual definía los temas de trabajo en SAN y elaboró una estrategia operativa para la implementación de las actividades de SAN.

Debido a la problemática actual de SAN en el país, fue necesario reformular el Pesan 2009-2012 para incorporarle variables que se consideran fundamentales actualmente como el cambio climático, género y pueblos indígenas. Esto dio como resultado la formulación del Pesan 2012-2016, el cual incluye acciones para minimizar la vulnerabilidad de las familias en riesgo a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional (INSAN), además de impulsar en diferentes niveles de la población la productividad y comercialización, así como el respeto a la interculturalidad, la equidad de género y la preservación de los recursos naturales.

Durante el gobierno del expresidente Álvaro Colom Caballeros, uno de los pilares a resaltar en esta investigación y que formó parte de la estrategia del Plan de la Esperanza se encuentra en la Política de Desarrollo Social, que enmarca las acciones a realizar por parte de las acciones de su gobierno en el tema y del cual se vincula con las acciones que se emanaban de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN-.

La Política de Desarrollo Social del eje de Solidaridad (en el marco del Plan de la Esperanza) se enfoca en la articulación de acciones enfocadas al incremento del desarrollo humano de la población que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Su finalidad se enfocaba en la reducción de la disparidad entre los segmentos sociales y en la mejora de las condiciones de vida de la población. De tal cuenta, se reorienta el gasto social, focalizándose en los ámbitos geográficos y en los temas que requieren mayor atención en las poblaciones que viven en condiciones de pobreza.

Estas estrategias permitieron la incorporación de acciones multi e interinstitucionales, que estaban orientadas a alcanzar la igualdad, justicia social y la solidaridad. En atención a la población en situación de vulnerabilidad, se crea la Comisión Interinstitucional de Cohesión Social¹ como

¹ Creada mediante el Acuerdo Gubernativo 79-2008 y sus reformas (23 de enero de 2008). La Comisión estuvo integrada por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del presidente, la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia y el Fondo Nacional para la Paz.

un mecanismo de armonización interinstitucional y plataforma de las acciones orientadas al combate a la pobreza, tanto en los sectores de salud y educación, como en la implementación de Programas y Estrategias Presidenciales orientadas para romper con la reproducción estructural de la pobreza en el país. Las acciones emprendidas focalizan sus esfuerzos basados en la priorización de municipios con mayores índices de pobreza en el país, para lo cual se utiliza como referencia el Índice de Vulnerabilidad Alimentaria² (MAGA: 2002), los Mapas de Pobreza (Segeplan: 2006), las encuestas nacionales (ENCOVI: 2000, Censo: 2002) y censos municipales impulsados por el Instituto Nacional de Estadística (INE)³, con el objetivo de identificar los perfiles socioeconómicos de las poblaciones señaladas⁴ y elevar las condiciones de vida de las y los guatemaltecos. Los esfuerzos interinstitucionales enfocados en alcanzar un desarrollo social integral que permitieron la implementación de programas y estrategias presidenciales de protección social.

Durante el período del expresidente Álvaro Colom Caballeros, 2008-2011, se desarrollaron programas presidenciales, entre los cuales se encontraban medidas asistenciales y de inversión para el combate socioeconómico, así como la distribución de beneficios sociales, condicionando a las familias a acceder a la salud, educación y alimentación, centrándose en áreas rurales y zonas urbanas marginadas.

Los Programas Presidenciales basaron sus acciones en los compromisos nacionales e internacionales, en ese este marco, se priorizan seis programas presidenciales, orientados al acceso a servicios básicos en las áreas de salud, educación, nutrición y violencia: Mi Familia Progres, Bolsa Solidaria, Comedores Solidarios, Escuelas Abiertas, Becas Solidarias y Todos Listos Ya. (Ver tabla No. 1)

² Tuvo como criterio de selección de municipios el Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria (VAM) el cual se construyó de la correlación de variables como la situación alimentaria (disponibilidad, acceso y consumo), los riesgos ambientales (heladas, sequías e inundaciones) y la capacidad de respuesta (carreteras y uso de suelo) (Segeplan: 2008).

³ Incluyó aldeas, caseríos, cantones y parajes. Directorio de Hogares Mi Familia Progres (Mifapro), durante el periodo 2008 al 2011.

⁴ Además del criterio de la inseguridad alimentaria, se consideró el número de habitantes y la potencialidad agrícola propuestas por el Ministerio de Trabajo (Mintrab), y la mortalidad infantil y mortalidad materna propuestas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Tabla No. 1
Programas presidenciales priorizados. 2008-2011

Programa Presidencial		Descripción	Cobertura 2008-2011
Reducción de la pobreza	Mi Familia Progres	Programa de estímulo a la creación de capital a velar por la salud y nutrición de las familias con hijos de 0 a 6 años y elevar los niveles de asistencia escolar de las edades de 6 a 15 años de edad y de las mujeres embarazadas o lactantes, con el objetivo de mejorar la educación y desarrollo integral en la niñez y juventud guatemalteca.	22 departamentos 307 municipios
	Becas Solidarias	Contribuir al incremento de la cobertura educativa, reducir la deserción escolar y facilitar el acceso en el nivel de educación media, con calidad y equidad, así como, mejorar el desempeño laboral de la población joven guatemalteca y de esta manera contribuir al desarrollo comunitario y a la productividad del país.	22 departamentos 316 municipios
Seguridad Alimentaria y Nutricional	Bolsa Solidaria	Entrega a familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema de una bolsa de alimentos complementarios a la dieta básica con el fin de aliviar las necesidades de alimentación de niños y madres gestantes o en etapa de lactancia.	1,309 comunidades 3 departamentos 16 municipios
	Comedores Solidarios	Atención a segmentos de la población en situación de inseguridad alimentaria: familias de escasos recursos, adultos mayores, niños y niñas que trabajan en la calle, personas indigentes, brindando la posibilidad de que estas poblaciones accedan diariamente a uno o dos tiempos de alimentación o precios accesibles.	5 departamentos 6 municipios
Prevención de la Violencia	Escuelas Abiertas	Espacio para que la juventud, niñez y adolescencia de las comunidades beneficiadas usen adecuada y constructivamente su tiempo libre los fines de semana, en un proceso de educación integral que incluye el desarrollo artístico, deportivo y cultural, así como el fortalecimiento de las relaciones con la comunidad.	15 departamentos 156 municipios
	Todos Listos Ya	Promoción de las capacidades musicales y artísticas de la niñez y juventud, a través de la práctica musical, que los parte del riesgo social y que además les provea una posible herramienta de trabajo en el futuro.	13 departamentos 16 municipios

Fuente: Elaborado por SEGEPLAN, con datos de Cohesión Social, 2011.

La inversión y gasto social durante los cuatro años de gobierno ascendieron a Q. 3,519,840,866.14 (Ver Tablas 2 y 3). Las intervenciones y logros en materia de protección social se orientan en tres grandes rubros: Reducción de la pobreza, atención de la inseguridad alimentaria y nutricional y Prevención de la violencia.

Tabla No. 2
Programas ejecutados. Años 2008-2011

Programa Presidencial	Logros (2008-2011)			
	2008	2009	2010	2011
Mi familia Progres	700,204 niños y niñas de 0 a 15 años. 280,996 familias inscritas	1,342,981 niños y niñas de 0 a 15 años. 477,476 familias	2,156,924 niños y niñas de 0 a 15 años. 814,972 familias	2,419,784 niños y niñas de 0 a 15 años. 887,972 familias
Bolsa Solidaria	31,285 familias	66,284 familias	296,933 familia	252,416 familias
Comedores Solidarios	180,915 raciones alimentarias	1,821,000 raciones alimentarias	3,273,085 raciones alimaentarias y 381,700 en albergues	2,275,091 raciones alimentarias
Escuelas Abiertas	25,534 personas	203,728 personas	258,011 personas	247,300 personas
Becas Solidarias			14,116 beneficiarios	9,344 beneficiarios
Todos Listo Ya		1,622 alumnos músicos participantes en conciertos	2,443 alumnos participantes en conciertos	4,759 alumnos músicos participantes en conciertos

Fuente: Elaborado por SEGEPLAN, con datos de Cohesión Social, 2011.

Tabla No. 3
Inversión programas presidenciales. Año 2008-2011

Programa Presidencial	Inversión			
	2008	2009	2010	2011
Mi familia Progres	11,701,850.69	968,672,627.23	1,138,782,139.38	901,474,053.84
Bolsa Solidaria	5,120,000.00	20,030,000.00	13,830,000.00	8,190,000.00
Comedores Solidarios	1,820,000.00	8,710,000.00	9,950,000.00	14,410,000.00
Escuelas Abiertas	31,634,800.00	167,473,500.00	116,828,130.00	69,675,443.00
Becas Solidarias			44,648,821.00	11,377,610
Todos Listo Ya		4,549,014.00	837,750.00	937,000.00
Total	Q. 144,121,850.69	Q. 1,068,061,641.23	Q. 1,300,278,710.38	Q. 1,007,378,663.84

Fuente: Elaborado por SEGEPLAN, con datos de Cohesión Social, 2011.

Mi familia Progres

Este Programa consistía en la realización de transferencias monetarias condicionadas (TMC) “Mi Familia Progres (Mifapro), consistiendo en asignar mensualmente una cantidad no remunerativa de Q.300.00 quetzales, a familias que viven en pobreza y pobreza extrema. Los bonos serán proporcionados mensualmente, pero el desembolso se hacía cada dos meses. La selección de los beneficiarios del programa según información detallada en el informe de SEGEPLAN se realizó priorizando la situación socioeconómica a nivel macro y micro, que incluyeron análisis de índices de pobreza, barridos censal, modelos econométricos y visitas de campo. El proceso de selección de las y los beneficiarias está a cargo del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Las transferencias se encontraban condicionadas: a) Garantizar la asistencia y permanencia de los niños y niñas en la escuela, b) Asistir con los niños y niñas a la consulta médica programada en Centros y Puestos de Salud, c) La madre titular debía de asistir a las capacitaciones en temas de salud y educación que el Programa impartía, y d) La entrega y recepción de formatos de seguimiento para verificación de requisitos de corresponsabilidad en salud y educación.

Mifapro atendió (al año 2011) a 2, 419, 784 niños y niñas de 0 a 15 años y registró 887,972 familias inscritas en el programa, con una inversión acumulada para el período 2008-2011 de 3,125,630,671.14, distribuida en 22 departamentos y 307 municipios, e incremento su cobertura 345% más respecto al año de inicio. (Ver tabla 3 y 4)

Tabla No. 4
Alumnos Inscritos Educación Pública. Años 2007- 2011.

Nivel Educativo	2007	2008	2009	2010	2011	Nuevos Inscritos de 2007 a 2011	Incremento cobertura 2007-2011 (%)
Preprimaria	362,944	385,471	496,456	491,978	480,928	117,984	33
Primaria	2,163,164	2,212,327	2,383,862	2,380,957	2,371,672	208,508	10
Ciclo Básico	159,851	167,018	240,799	307,784	336,207	176,356	110
Ciclo Diversificado	50,370	49,704	64,255	84,303	91,495	41,125	82
Total	2,736,329	2,814,520	3,185,372	3,265,022	3,280,302	543,973	20

Fuente: Información obtenida de la Unidad de Estadística del Ministerio de Educación. Año 2011.

Bolsa Solidaria

Este programa estaba dirigido a atender la pobreza extrema, la pobreza general y la desnutrición crónica en el país y para ello el gobierno de Álvaro Colom en cumplimiento de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz y los contenidos en los ODM para contribuir directamente con el objetivo 1: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre” e indirectamente con los objetivos 2 y 4 de los ODM⁵. Desde su creación, se proporcionaron 3, 579,823 bolsas solidarias, con un contenido de: arroz, frijol, harina de maíz, atol nutricional y aceite de cocina, para beneficiar a 352,416 familias durante el período 2008-2011.

El contenido de alimentos de las bolsas solidarias ni siquiera cubrían lo especificado en la olla alimentaria, como alimentos mínimos para contrarrestar la desnutrición a la población a la que estaba dirigida, con ello deja a la imaginación a generar ideas respecto a la intencionalidad de este programa, pudiendo inferir que éste beneficiaba más a cierto sector de la población quienes eran los que los abastecían para la distribución de la bolsa solidaria; de allí la contradicción del perfil

⁵ ODM2: lograr la enseñanza primaria universal y ODM4: reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años.

necesario de los beneficiarios que consistía en priorizar a familias con mala alimentación y dificultades para tener una dieta balanceada; personas que viven en condiciones de hacinamiento, en cercanía a vertederos de basura y aguas servidas, que son más susceptibles a contraer enfermedades gastrointestinales e infecciones respiratorias. Dichos destinatarios del beneficio se caracterizan por vivir en condiciones de pobreza y pobreza extrema, y en lugares con altos índices de violencia. Este programa era coordinado por la Secretaría de Bienestar Social, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) por medio de convenios de cooperación.

En el año 2008 se inicia proporcionando la Bolsa Solidaria a comunidades del municipio de Guatemala, San Pedro Ayampuc, Villa Nueva y Zacapa. Se atendieron durante el año 2011 a 352,416 familias, de las cuales el 91% de las personas favorecidas fueron mujeres, con un total de 320,453 beneficiarias frente a 31,963 hombres. Año 2011, se extiende el programa a 1,309 comunidades en Guatemala, Escuintla y Quetzaltenango. Se alcanza una cobertura en 3 departamentos y 14 municipios y se entregaron 1,788,226 bolsas, con una inversión de Q 47, 170,000, para el período 2008- 2011⁶.

⁶ Datos obtenidos Informe SEGEPLAN 2008-2011.

Tabla No. 5
Asistencia Alimentaria “Bolsa Solidaria”. Años 2008-2011

No.	Concepto	2008		2009		2010		2011	
		Contingencia	Emergencia	Contingencia Corredor Seco	Emergencia	Contingencia Corredor Seco	Emergencia	Contingencia	Plan Emergente
1	Departamentos	21	21	7	6	10	22	22	8
2	Municipios	124	161	61	45	271	292	290	58
3	Comunidades	1,163	2,020	967	152	1,354	3,074	4,350	1,046
4	Personas	389,395	918,815	291,280	59,555	539,105	235,280	1,877,365	185,510
5	Familias	77,879	183,763	58,256	11,911	107,821	47,056	375,473	39,725
6	Bolsas Solidarias	77,879.00	183,763	248,967	13,011	108,539	59,915	375,473	39,725
7	Toneladas Métricas	2,802.43	1,981.71	5,987.41	1,001.20	3,969	1,298.99	2,903.32	817
8	Costo Alimentos	Q22,195,515	Q32,158,525	Q17,476,800	Q2,382,200	Q29,650,775	Q9,411,200	Q32,600,443	Q5,601,225
9	Transporte	Q3,177,255	Q2,246,764	Q7,602,813	Q1,271,324	Q5,759,813	Q1,885,094	Q4,608,295	Q1,296,291
10	Costo Total	Q25,372,770	Q34,405,289	Q25,079,613	Q3,653,524	Q35,410,588	Q11,296,294	Q37,208,738	Q6,897,516

Fuente: Elaborado por el Departamento de Control y Registro del VISAN/MAGA. Año 2011

Comedores Solidarios

Programa dirigido a atender a segmentos de población en situación de inseguridad alimentaria: familias de escasos recursos, adultos mayores, niños y niñas trabajadores, personas indigentes, permitiendo que accedan diariamente a uno o dos tiempos de alimentación. Este programa estuvo a cargo de la Secretaría de Bienestar Social (SBS) institución que aplicó un subsidio a los tiempos de comida brindados, mientras que los comensales pagaron una parte del precio de los alimentos: Q1.00 por desayuno y Q3.00 por almuerzo. Instalaron nueve comedores en cinco departamentos y seis municipios entregando un total de 7, 540,091 raciones de alimentos.

Escuelas Abiertas

Según datos obtenidos en SEGEPLAN este programa contó con 274,300 beneficiarios en 220 escuelas en 156 municipios y 15 departamentos, creándolas como una alternativa para el desarrollo de capacidades que ayuden a la juventud a revertir las condiciones de riesgo social, programa para incentivar el esparcimiento.

Durante el año 2011, atendieron a 45.7% de población femenina y 54.93% masculina, 62.16% de población indígena y 37.84% de población ladina del total de los beneficiarios. Durante el año 2011, se abrieron tres nuevas Escuelas Abiertas, se incorporó un nuevo municipio, y se benefició a 16,289 usuarios. Sin embargo, este programa no se promovió a nivel nacional, especialmente en las poblaciones más vulnerables.

Los programas Becas Solidarias y Todos Listo Ya

Se consideran programas de bajo impacto, según información recopilada las becas que se brindaron fueron 23,460 becas, aunque la cobertura fue en 316 municipios de los 22 departamentos del país, con un total de 18,416 becas escolarizadas y 5,044 becas empleo; éstas no son proporcionales al porcentaje de la población guatemalteca, limitando en mucho el acceso a la educación, siendo éste un factor determinante que aporta a la disminución de la pobreza en el país y por ende la desnutrición, ya que las personas que acceden a la educación podrían haber tenido mejores oportunidades en la búsqueda de un empleo que pudiera cubrir gastos mínimos y con ello contribuir al desarrollo de sus familias.

En lo que se refiere al programa Listo Ya, se considera una duplicidad de acciones que si bien estaban coordinadas con el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura y Deportes; no debió ser competencia de los programas presidenciales, ya que estos se enfocaban en arte musical, actividades dirigidas a maestros/as por medio de cursos, talleres, y conferencias.

Durante este período se desarrolla para contrarrestar el hambre, la pobreza y la desnutrición en Guatemala diferentes programas que son impulsados en ese entonces por la Primera Dama de la Nación señora Sandra Torres, a través del Programa Mi Familia Progresas.

Mi Familia Progresas fue un programa coordinado por el Consejo de Cohesión Social del Gobierno. Su objetivo era: “atender con mayor prontitud a los municipios priorizados en extrema pobreza, mediante programas ejecutados en coordinación interinstitucional y con transparencia”. Los objetivos del Consejo de Cohesión Social eran: “reducir la pobreza y la pobreza extrema en el país y orientar la inversión social hacia los objetivos y prioridades del Plan de Gobierno”. Las instituciones que conformaban el Consejo de Cohesión Social se encontraban el Ministerio Educación Pública, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del presidente de la República. Contó con el apoyo de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y los Fondos Sociales. (Gobierno).

Las familias beneficiadas por el Programa Mi Familia Progresas fueron aquellas que “vivían en condiciones de pobreza en los municipios donde se implementa el programa y familias con hijos menores de 15 años que no habían finalizado la primaria y/o mujeres embarazadas o en estado lactante”. (Colom, 2009).

Ejecutando los programas a través de diferentes instituciones, y condicionándolos a través de los Ministerios tales como el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social -MSPAS- (Ejemplo: vacunación y control a niños y niñas menores de cinco años en centros y puestos de salud), la condicionalidad para la entrega de la remesa a la asistencia de los niños y niñas a la escuela y a los controles de salud, es lo que hace que esta remesa sea más que un acto de caridad pública, puesto que vincula la transferencia a mejoras verificables en las condiciones de vida de las poblaciones donde se aplican. Estos programas no son nuevos en la región, llevan por lo menos doce años de aplicarse en otros países, en Guatemala ha sido el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación -MAGA- (Ejemplo: distribución de la Bolsa Solidaria, fertilizantes y arrendamiento de tierras).

La aplicación del Programa de Transferencias Condicionadas -PTC-, ha sido una tendencia importante en América Latina en política social. Se constituyen en sustitutos y continuidad de los Fondos Sociales promovidos en los últimos 25 años por el Banco Mundial. Hay evidencia de que las transferencias condicionadas son efectivas, pues incrementan la demanda de servicios públicos, mientras más pobre es la zona donde se aplican los PTC más fuerte es el efecto. (Villatorio, 2007)

En la región, los PTC fueron empleados tanto para la atención de familias en pobreza persistente como de hogares afectados por choques económicos. Más allá de sus diferencias en el terreno, estos programas tenían bases conceptuales comunes, entre las cuales destacaban la búsqueda simultánea de eficiencia y equidad (vinculación entre alivio de pobreza en el corto plazo y desarrollo del capital humano en el largo plazo), el énfasis en la corrección de fallos de mercado a través de la creación de incentivos a la demanda (condicionamiento de las transferencias), el enfoque de un empleo dimensional y sinérgico que requiere de la coordinación de los actores institucionales pertinentes y que se expresa en una intervención sobre diferentes dimensiones del bienestar para toda la familia, la entrega de un rol central a las mujeres beneficiarias con fines de empoderamiento de éstas, y la “relevancia de los sistemas de monitoreo y evaluación para la gestión, el aprendizaje y el incremento de la transparencia”. (Villatorio, 2007)

A pesar de todo lo anterior hay resultados positivos: El Programa Mi Familia Progresá y la gratuidad en la educación como política de este gobierno, serían las razones para que en el año 2009 se haya incrementado ostensiblemente el número de alumnos inscritos en el sector educativo oficial. Los registros muestran, por ejemplo, que la inscripción en preprimaria bilingüe en Alta Verapaz ascendió a 28,624 alumnos, equivalente a un aumento superior al ciento por ciento en relación con el año 2007 cuando fue de 14,071 y al de 2008 cuando el número de alumnos inscritos fue de 16,582. Los departamentos de Huehuetenango y Quiché, con 22,449 y 13,934 estudiantes inscritos respectivamente, son los que siguen en su orden en cuanto a total de ingresos registrados. El total del incremento de estudiantes en el país en relación al 2008 es cercana a 1.2 millones.

Por el otro lado, es positivo el papel central que el Programa asigna a las mujeres en el manejo y la decisión sobre el gasto familiar, no sólo porque es comprobado el manejo más responsable de recursos económicos por parte de las mujeres y también por establecer un incentivo para el cambio de las relaciones de poder intrafamiliar.

Según la Encuesta de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2006, en el área rural de Guatemala se contaba con 1.6 millones de personas en condiciones de pobreza extrema (que equivaldría a 328.8 mil familias, un valor cercano a las 350 mil familias que el gobierno se había trazado como meta en el Programa Mi Familia Progres). Para cubrir el total de la población meta y sostener el apoyo de Q. 300 por familia, por un año se requerirá de un gasto anual cercano a los Q. 1,260 millones. (Guatemala G. d., Gabinete Económico del Gobierno de Guatemala, Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional de precios de Guatemala, 2008).

Para el año 2009 el Programa contaba con un presupuesto de Q. 1,200 millones. Los primeros 46 municipios incluidos en el Programa responden a interpolaciones de información del censo 2002, la ENCOVI 2006 y criterios de riesgo a inseguridad alimentaria aportados por el MAGA. Esto provocó que se incluyeran municipios que no presentaban datos de pobreza alarmantes, pero que si presentan cierto riesgo a problemas de inseguridad alimentaria. Los municipios seleccionados a atender (con una meta de atención de 122 para el año 2009) fueron los que mayores índices de pobreza extrema mostraban. (Guatemala G. d., Gabinete Económico del Gobierno de Guatemala, Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional de precios de Guatemala, 2008)

La mala realización del censo, aunado a reiteradas acusaciones de politización del proceso, provocó que familias que no calificaban como pobres recibieran las transferencias, por lo cual se habló de utilización partidaria en muchos casos. La secretividad en el manejo de la información sobre las familias beneficiadas abona a las sospechas de posibles manejos político-partidarios en su ejecución.

Finalmente, las transferencias repercutieron en una saturación de la capacidad de los servicios de salud y educación; **esto debido a la condicionante que, para recibir la transferencia, deberían de presentar constancia de asistencia a dichos servicios.** Ahora muchas más familias asisten a controles de salud y los centros y puestos de salud no pueden responder adecuadamente. Hay un incremento marcado de la demanda, pero no de la oferta. Hay un desfase entre la respuesta de los servicios públicos y la mayor demanda generada por las transferencias condicionadas. Esto ha evidenciado la necesidad de avanzar en la creación de infraestructura pública de salud, educación y de servicios para la población rural.

Período del Ex Presidente Otto Pérez Molina

En este modelo a nivel institucional se puede mencionar que dentro de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- se encuentran vinculados El Plan Hambre Cero, el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PESAN- y la Estrategia Nacional de la Reducción de Desnutrición Crónica -ENRDC-.

El Plan del Pacto Hambre Cero, que es el último documento creado, se analiza en este documento vinculado a la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica -ENRDC- y al Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PESAN- buscando las principales coincidencias, los puntos divergentes y sobre todo las metas comunes, por medio de gráficas y diagramas que facilitan la visibilidad de puntos de confluencia o el escalonamiento complementario entre los tres documentos que en su conjunto marcaron las directrices del trabajo que a nivel nacional se estaba ejecutando.

Contextualización y análisis de resultados

La Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica, en adelante ENRDC, fue concebida en un horizonte de 10 años, abarcando desde 2006 hasta 2016. En la ENRDC se planteó la meta progresiva de reducción en los índices de desnutrición crónica a la mitad al finalizar el año 2016, a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno-Infantil -ENSMI-

2002. En ese sentido la estrategia concibió una metodología de intervención focalizada en niños y niñas de cinco años de edad o menos, y mujeres embarazadas y madres lactantes. La ENRDC incorporó conceptualmente el abordaje de la desnutrición crónica a partir de la Ventana de Oportunidad o Ventana de los 1,000 días, que priorizan la atención a la dualidad madre-hijo, desde el momento del cuidado de la madre embarazada hasta (por lo menos) los primeros dos años de vida del niño o niña atendido.

Tabla No. 6
Generalidades: Datos del País

Número habitantes: 13,7 millones
Superficie: 108.889 km²
Idiomas: castellano, 23 idiomas indígenas
Tasa de desnutrición crónica infantil: 49,8%
Población sin acceso a una fuente de agua mejorada: 6%
Población sin saneamiento básico: 19%
Prevalencia de VIH/SIDA: 0,8%
Mortalidad menores de cinco años (por cada 1.000 nacimientos): 35
Esperanza de vida al nacer: 70,8
Tasa de alfabetización: 75,3%
Población por debajo de la línea de pobreza nacional: -
Índice de Desarrollo Humano: 0,560 (puesto 116 sobre 169) **(por cada 1.000 nacimientos):** 35

(Hambre, 2001).

A *grosso modo*, según se aprecia en estas estadísticas, relacionadas a la situación de pobreza y educación, junto a otros aspectos sociales y económicos, distintos problemas se cierran como círculos viciosos alrededor del tema de interés de ese estudio: la desnutrición crónica en el país. Este panorama confirma lo apuntado en la ENRDC, en el PHC y en el PESAN, en cuanto a que el abordaje de esta situación debe hacerse de manera integral.

Estos datos, ratifican la urgencia que fundamentó la creación de los planes y estrategias de acometida al tema de seguridad alimentaria y el combate a la desnutrición crónica y aguda en el país, sobre todo en los sectores que han sido priorizados para el inicio de cada uno de los programas y acciones.

Fuente: Elaboración propia, con datos de Acción Contra el Hambre, año 2001.

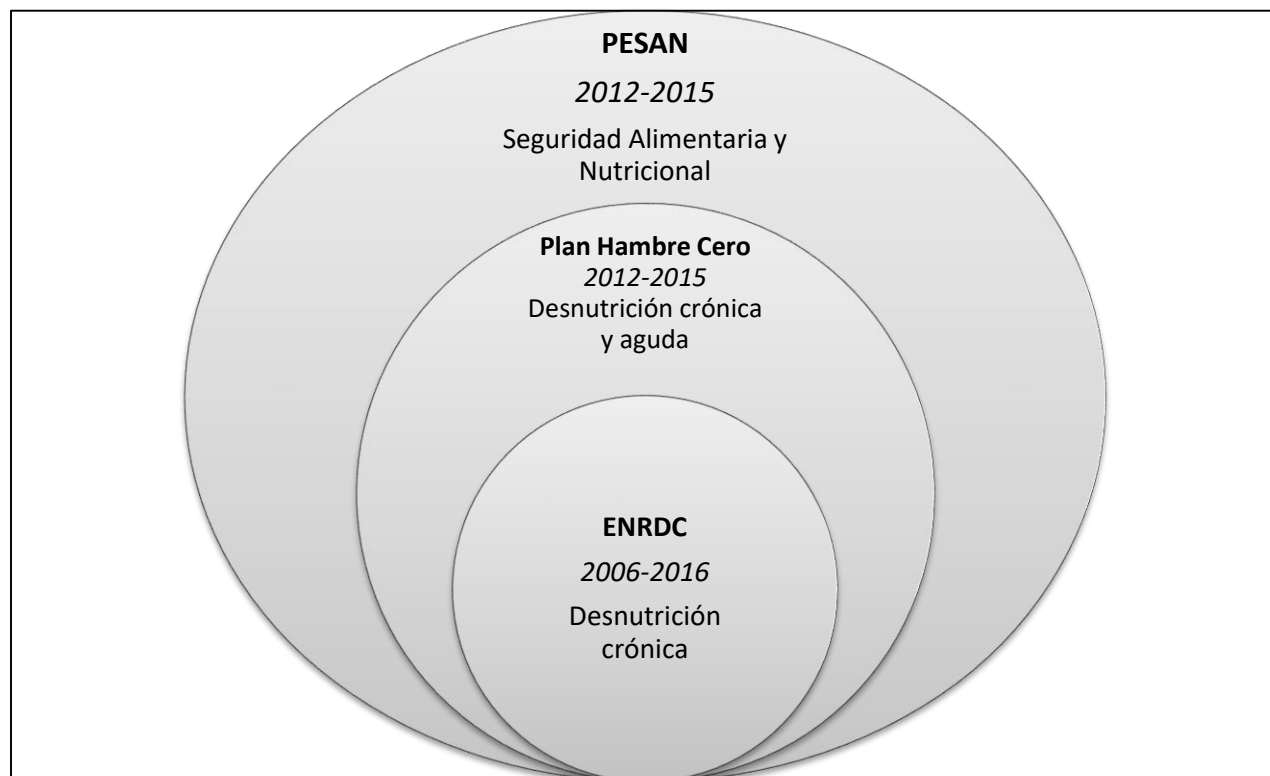
Un esfuerzo para coordinar acciones en el ámbito de la Seguridad Alimentaria y Nutricional –SAN– se llevó a cabo con el Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PESAN– 2007-2016, durante la administración del ex presidente Oscar Berger. Dicho PESAN fue sustituido en junio de 2009 por la versión del PESAN 2009-2012 y renovado con el PESAN 2012-2016, ambos durante la administración del ex presidente Álvaro Colom.

En ese sentido, la ENRDC se enmarcó en los dos últimos PESAN mencionados, como la herramienta de guía para las acciones enfocadas en el combate a la desnutrición crónica, como uno de los efectos de la inseguridad alimentaria y nutricional. El PESAN 2009-2012 incorporó la ENRDC en el componente de aprovechamiento biológico, específicamente en lo relacionado a calidad y acceso de servicios de salud, mientras que el PESAN 2012-2016 no restringió la ENRDC en algún componente específico, sino que incorporó los elementos de dicha estrategia dentro de la planificación estratégica. La versión vigente del PESAN fue aprobada en octubre de 2011, durante los últimos meses de la administración anterior, con cobertura temporal a los años del período presidencial siguiente, a cargo del expresidente Otto Pérez.

En mayo de 2012, el gobierno presentó el Plan del Pacto Hambre Cero –PHC– 2012-2016 “...como un elemento del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional -PESAN-. Este Plan se aborda por medio de varias estrategias, entre las que se puede señalar la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica -ENRDC-...”. Tal como el PHC estipula, dentro de las estrategias consideradas para su ejecución se encuentra la misma ENRDC. De esa cuenta, aun cuando la vigencia de la ENRDC es anterior, su temática es específica: la Desnutrición Crónica, estaba enmarcada dentro de los lineamientos del PESAN, mientras el PHC especificaba ciertas áreas de trabajo en un período de tiempo similar al PESAN vigente, pero con un enfoque centrado en la desnutrición crónica y aguda. En él se ilustran las vinculaciones entre estos tres instrumentos, períodos comprendidos y los temas principales:

Ilustración No. 1

PESAN, PHC Y ENRDC: Períodos y temas principales (Jerarquizados según su amplitud)



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis del contenido de los tres instrumentos.

Según lo anterior, la lógica de planificación entre los tres instrumentos antes mencionados seguía una jerarquía temática, que consideraba los temas bajo la secuencia:

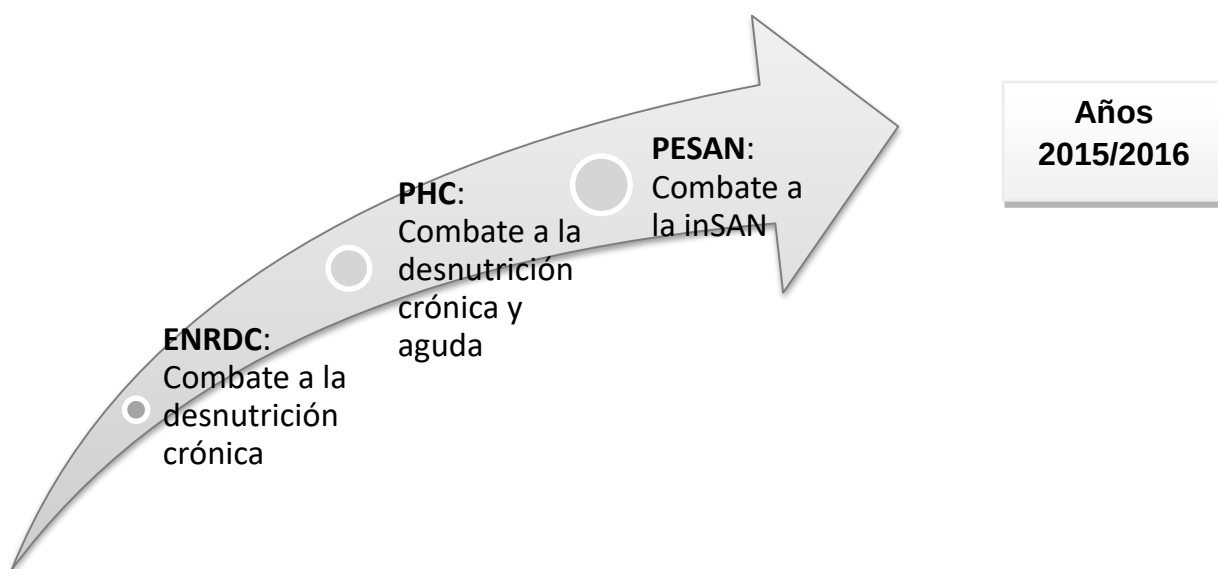
- a. Combate a la desnutrición crónica.
- b. Combate a la desnutrición crónica y aguda.
- c. Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Los tres instrumentos contemplaban acciones desde la salud pública, educación, economía y agricultura y persiguen el alcance del Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1, Meta 1 “Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezca hambre”. En ese sentido, el PHC podría considerarse una planificación operativa de mediano plazo y articuladora entre los

grandes objetivos del PESAN y las acciones concretas planteadas en la ENRDC, con una convergencia en sus objetivos al año 2016 y metas distintas en la reducción esperada de la desnutrición crónica. En él se ilustra este escalonamiento de las temáticas de trabajo especificadas en cada instrumento.

Ilustración No. 2

PESAN, PHC Y ENRDC: Escalonamiento de temas y año de convergencia de sus objetivos



Fuente: Elaboración propia, con documentos descritos en la figura.

Es importante resaltar que se encontraron contradicciones entre los tres documentos, con la discrepancia más notoria en el objetivo (meta) de reducción de la desnutrición crónica al finalizar el año 2016. La meta planteada por el PHC difería de las metas planteadas por los instrumentos de mayor antigüedad en su formulación, aun cuando el último PESAN aprobado y el PHC tenían períodos de intervención idénticos (2012-2015).

Análisis comparativo PESAN, ENRDC y PHC

La comparación de los tres documentos (PESAN, ENRDC y PHC, en adelante “los instrumentos analizados”) se dificulta, en primera instancia por los distintos períodos de referencia en sus objetivos. En ese sentido, el PESAN plantea un objetivo general de índole operativo, pues se enfoca en el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, -SINASAN- y la necesidad de coordinación interinstitucional, dado que no persigue una meta específica como fin último sobre la desnutrición crónica. Para comparar entre los instrumentos analizados se buscó la meta planteada en el PESAN relativa a desnutrición crónica y se encontró como referencia el Objetivo de Desarrollo del Milenio –ODM– #1, Meta 1: *reducción al 50% de la proporción de población que sufre hambre* (no específicamente desnutrición crónica) *respecto a los registros de 1990*. El horizonte del objetivo relacionado al hambre está planteado al año 2015.

Por su parte, el PHC coincide con el PESAN en el horizonte temporal al año 2015, aunque difiere sustancialmente en la meta estadística de reducción en la desnutrición crónica. Aquí es de hacer notar una diferencia conceptual: “desnutrición crónica” y “población que sufre de hambre”.

En los ODM no se especifica algún indicador de la “población que sufre de hambre”, por lo que en algunos casos se utiliza la pobreza extrema, en otros algún indicador compuesto con datos de desnutrición, entre otros. Por su parte, el indicador utilizado para medir la prevalencia de desnutrición crónica es el índice de talla/edad (Menchú & Santizo, 2002), con lo cual pueden diferir los cálculos de alcance de metas entre ambos planes.

En el PHC no se define el año base para el cálculo de la reducción del 10% en desnutrición crónica, lo que a su vez dificulta la armonización en los objetivos de ambos planes mencionados.

Puntualmente, la ENRDC cuenta con un objetivo delimitado tanto en el año de alcance de la meta, como el período base para efectuar el cálculo. En ese sentido, coincide el porcentaje con lo planteado en los ODM (señalado en el PESAN) con una meta de reducción a la mitad de la

prevalencia de desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años a partir de los datos recabados en el año 2002. No obstante, el horizonte de la meta se plantea al año 2016, lo que contradice el límite temporal de los ODM, del PESAN y del PHC.

Un aspecto que cabe mencionar en cuanto a los períodos es que en la ENRDC no se define una temporalidad para la estrategia en sí misma, sino únicamente a nivel de objetivo. Por su parte, el PESAN y el PHC delimitan su cobertura al año 2016 como instrumentos, aunque sus objetivos hacen referencia a metas definitivas de los planes al año 2015.

Tabla No. 7
Años de definición de metas y objetivos planteados por instrumento
PESAN, PHC y ENRDC

Instrumento	Año meta	Objetivos
PESAN	2015	Reducir la desnutrición, así como lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, particularmente los que se refieren a “reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de la población que sufre de hambre” y “reducir la mortalidad en menores de cinco años en dos tercios”.
PHC	2015	Reducir en 10% la prevalencia de desnutrición crónica en menores de cinco años, para finales del 2015, promoviendo el desarrollo infantil temprano.
ENRDC	2016	Reducir a la mitad, para el año 2016, la prevalencia de la desnutrición crónica en niños y niñas menores de cinco años, tomando como referencia los datos de la ENSMI 2002.

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de los diferentes instrumentos. Años 2015 al 2016.

El objetivo general del PESAN es: sentar las bases para la planificación interinstitucional del SINASAN, con sus mecanismos de coordinación en el ámbito político, técnico y financiero, y el logro de los objetivos de la Política Nacional de la SAN a nivel nacional, para el abordaje de las intervenciones sectoriales e intersectoriales de forma integral y sostenible, orientada a la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional, con el enfoque de derecho a la alimentación, igualdad de género, multiculturalidad, territorialidad y cambio climático en promoción del desarrollo nacional.

No obstante, en la tabla se consigna la meta relacionada a la desnutrición crónica para efectos de comparación con los demás instrumentos analizados. En cuanto a los componentes, en la **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.** se observan los objetivos estratégicos del PESAN, además de los componentes del PHC y la ENRDC. Como puede apreciarse, la vinculación es más clara entre estos dos últimos, mientras que el PESAN por tener un enfoque más amplio (recordemos que aquellos dos instrumentos están dirigidos puntualmente a combatir la desnutrición crónica y aguda) aborda objetivos estratégicos relacionados con la Seguridad Alimentaria y Nutricional propiamente dicha.

Tabla No. 8

PESAN, PHC y ENRDC: Objetivos estratégicos y componentes.

PESAN (objetivos estratégicos)	PHC (componentes)	ENRDC (componentes)
Disponibilidad nacional de alimentos	Provisión de servicios básicos de salud y nutrición	Servicios básicos de salud
Acceso a los alimentos	Educación alimentaria y nutricional	Educación alimentaria y nutricional
Consumo de alimentos	Promoción de lactancia materna y alimentación complementaria	Lactancia materna y alimentación complementaria
Aprovechamiento biológico de los alimentos	Alimentos fortificados	
Coordinación	Atención a población vulnerable a la inseguridad alimentaria.	

Fuente: Elaboración propia, con información de los diferentes instrumentos.

Como puede observarse, el PHC cuenta con dos componentes adicionales a lo planteado en la ENRDC, lo que le permite, además de combatir la desnutrición crónica, hacer frente a la desnutrición aguda y estacional con medidas paliativas y focalizadas.

Plan Hambre Cero: Fortalezas y debilidades observadas

Se realiza la identificación de fortalezas y debilidades para el logro del Plan Hambre Cero, vinculados con los del PESAN y la ENRDC. En ese sentido, para el análisis de fortalezas y debilidades se eligió la elaboración de una matriz FODA (Fortalezas | Oportunidades | Debilidades | Amenazas) como un instrumento de sencilla aplicación, fácil comprensión y versatilidad en su aplicación. En primera instancia se presenta la matriz para el PHC, por el requerimiento del producto, que en primer lugar coloca al PHC y su vinculación con el PESAN y la ENRDC, por lo que el orden del análisis sigue dicha lógica.

Del análisis FODA puede desprenderse como principales virtudes del PHC el hecho de constituirse en un instrumento que amplía los alcances de la ENRDC, además de una gradualidad en su implementación, que, a su vez, es un arma de doble filo, pues también constituye una amenaza el hecho que se pase de 130 municipios priorizados en instrumentos anteriores a ocho municipios en la primera fase de implementación del PHC.

Asimismo, más allá de la priorización final de impacto sobre 166 municipios no se limita el accionar de las instituciones del SINASAN para el combate de la desnutrición, pues el PHC claramente especifica que la intervención puede llevarse a cabo en cualquiera de los 334 municipios según las condiciones lo demanden. La priorización es, entonces, por aspectos de ordenamiento de las acciones y de atención a los grupos que se muestran en mayor vulnerabilidad. (SESAN S. d., 2012)

Tabla No. 9
Matriz FODA aplicada al Plan Hambre Cero

Fortalezas	Oportunidades
a. El PHC incorpora los componentes directos identificados en la ENRDC y, adicionalmente, incluye dos componentes desde la perspectiva coyuntural (alimentos fortificados y atención a población vulnerable); b. Los ejes transversales del PHC son más diversos que los identificados en la ENRDC, por lo que el plan adiciona elementos sobre la estrategia; c. El PHC plantea una gradualidad clara en las intervenciones según el número de municipios: inicialmente 8, continúa con 33, termina 2012 con 83 municipios y al finalizar el año 2013 se planifica cubrir 166 municipios; d. Se especifica que el PHC no limita la intervención a 166 municipios, únicamente prioriza, pero no limita el trabajo en los 334 municipios del país.	a. La priorización paulatina de municipios puede lograr un impacto de corto plazo en los grupos vulnerables que haga ganar credibilidad al PHC. La consideración de los elementos coyunturales y estructurales, lo que abre las puertas para un monitoreo de corto plazo en los avances sobre temas de coyuntura; b. El componente directo de atención a población vulnerable especifica acciones coyunturales para combatir el hambre estacional (no contenido en la ENRDC); c. La coherencia del enfoque materno-infantil tanto en el PESAN, la ENRDC y el PHC, muestra una línea de trabajo clara que puede surtir efectos claros en el corto y mediano plazos. El enfoque de la ventana de los 1,000 días ha sido de utilidad en ese sentido.

Debilidades	Amenazas
e. El PHC define con poca claridad el grupo objetivo, en cuanto a niños y niñas se refiere: detalla aquellos menores de 2 años y a la vez especifica otro grupo comprendido de 0 a 5 años, con lo que pareciera que el primer grupo excluye en parte al segundo. Esto puede dar lugar a contradicciones y malas interpretaciones; f. En el PHC se incluye como eje transversal un Sistema de monitoreo y evaluación, dentro de cuyas acciones se encuentra definir indicadores de impacto. Esta acción duplica los esfuerzos ya contenidos en el PESAN y los indicadores formulados (con datos de línea base y metas). Más que definir indicadores, el equipo que implementa el PHC debe desarrollar y monitorear los indicadores ya formulados y revisar las metas propuestas en el PESAN para evaluar el impacto y éxito del PHC dentro del marco que le rige (PESAN 2012-2016).	d. Contradicción aparente entre el objetivo del PHC y los objetivos planteados en la ENRDC y el PESAN (reducción del 10% en la desnutrición crónica fijado en el PHC, frente a 50% en ENRDC y PESAN), que podría generar conflictos en la evaluación de los logros de los ODM para Guatemala, entre otras implicaciones; e. En la ENRDC ya se priorizaban 130 municipios, con el PHC se cae a tan sólo 8 municipios en la primera fase. Esto deja en un impasse a 122 municipios mientras se amplía gradualmente la cobertura del PHC, lo que puede generar descontentos si la cobertura geográfica no se logra como está planteado en el PHC.

Fuente: Elaboración propia.

ENRDC: Fortalezas y debilidades identificadas

Dentro de las principales fortalezas de la ENRDC cabe resaltar su definición en el marco de la Política Nacional de la SAN y la adopción de los principios de ésta, así como su formulación en un horizonte de diez años plazo. Asimismo, es de resaltar que prioriza claramente a grupos de pequeños agricultores (subsistencia e infra-subsistencia) en el componente de mejoramiento de la economía familiar. De hecho, la ENRDC tiene suficientes elementos para constituirse en una estrategia integral para la SAN y su temporalidad le da un tinte que va más allá del combate a la desnutrición crónica únicamente.

En las condiciones actuales, la ENRDC se ve debilitada por sus contradicciones con el PHC, instrumento de mayor vigencia en el gobierno. En ese sentido, se observa la contradicción notoria en el número de municipios priorizados, pero también la reducción drástica del número de municipios atendidos durante la primera fase del PHC: pasa de 130 municipios a ocho en la primera fase del Plan mencionado, aunque paulatinamente se espera abarcar los 166 a finales del año 2013, incluso superando el número de municipios priorizados en la administración anterior.

Se puede apreciar adicionalmente, aquellos elementos identificados como oportunidades y amenazas en el análisis de la ENRDC frente al PHC, al menos a nivel documental.

Tabla No. 10
Matriz FODA aplicada a la ENRDC

Fortalezas	Oportunidades
a. Fue enmarcada en la Política Nacional de la SAN y el PESAN (incluso adopta los principios de la primera); b. Vinculada a leyes de los CODEUR y de Descentralización; c. Planteada a 10 años plazo: 2006-2016; d. Enmarcada en los ocho principios rectores de la Política Nacional de la SAN; e. El componente “servicios básicos de salud” detalla muy claramente las acciones a desarrollar; f. El componente “mejoramiento de la economía familiar” prioriza a grupos de agricultores de subsistencia e infra-subsistencia, en una de sus dos líneas importantes de trabajo.	a. El enfoque madre-niño puede lograr cambios en el corto, mediano y largo plazo para combatir la desnutrición; b. Evidencia de una disminución de 3 a 5 puntos porcentuales en la prevalencia de desnutrición crónica con programas similares (proyección que adopta la ENRDC, para estimar un horizonte de largo plazo de reducción en 24 puntos porcentuales en 10 años) c. Se especifica como un eje transversal la “participación comunitaria”, elemento que puede garantizar la sostenibilidad de las acciones de la ENRDC, más allá de la operativización de distintos planes de gobierno; d. En la ENRDC ya se planteaba la sensibilización social en el tema de la desnutrición crónica, aspecto que es abordado con mucha fuerza en el PHC.

Debilidades	Amenazas
a. El PESAN bajo el que se enmarcó la ENRDC tenía un plazo menor que la estrategia. b. ENRDC priorizaba 130 municipios (Cohesión Social), distinto a los 166 del Plan Hambre Cero –PHC-; c. El componente “educación alimentaria y nutricional” es poco factible considerando las condiciones de educación formal y acceso a servicios públicos de salud y consejería en las comunidades rurales; d. La ENRDC (por su vinculación original con Cohesión Social) consideraba básica la coordinación con ProRural para el sector estratégico de “sostenibilidad económica”. Queda en un vacío esta coordinación para la parte productiva.	a. La migración de tomar como base la ENRDC al PHC puede dejar desprotegidos por los próximos dos años a 36 municipios, aunque en la etapa inicial del PHC son más de 100 municipios que perderían el estatus de “municipios priorizados” hasta que se avance en la fase II del PHC; b. Críticas a posibles componentes transgénicos en el Vitacereal, que constituye el alimento complementario introducido para bebés a partir de los 6 meses de edad. (FIAN, 2010); c. El componente “mejoramiento de la economía familiar” prioriza a grupos de productores excedentarios en una de sus dos líneas de trabajo, lo que puede sesgarse a financiar a grupos empresariales con solidez económica, en detrimento del apoyo a grupos pequeños (no se encuentran bien delimitadas las características de los grupos a los que se hace mención).

Fuente: Elaboración propia.

PESAN: Fortalezas y debilidades identificadas

De los tres instrumentos, el PESAN es el que cuenta con mayor solidez, por haber sido aprobado en el CONASAN. En ese sentido, la ENRDC fue concebida dentro del marco de dicho Plan Estratégico, mientras el PHC presenta las mayores diferencias con el mismo. El PESAN vigente, formulado para el período 2012-2016 cuenta con una debilidad operativa fuerte: fue planteado por el gobierno del Álvaro Colom, pero formulado para los años de mandato del gobierno de Pérez Molina, lo que le auguraba serias dificultades. De hecho, el PHC ha reemplazado operativamente al PESAN y paulatinamente se ha ido complementando con otros programas de gobierno no especificados en la planificación estratégica formulada previamente. En la tabla 5 se puede apreciar el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas observadas en el PESAN, principalmente a la luz de la ENRDC y el PHC.

Tabla No. 11
Matriz FODA aplicada al PESAN

Fortalezas	Oportunidades
a. El PESAN relaciona sus objetivos estratégicos con los cinco pilares de la SAN y los ejes programáticos de la Política Nacional de la SAN; b. La ENRDC fue concebida bajo el marco del PESAN (2009-2012 original, y su versión revisada 2012-2016); c. El PESAN tiene un alto grado de desagregación, al identificar, por cada uno de los pilares de la SAN: problema, causa(s), respuesta(s). Las respuestas se detallan según el componente estratégico que atenderá cada problema, sub-componente y acciones macro a implementar; d. Los indicadores para evaluar el pilar “Coordinación” son de relativa fácil obtención y vigilancia por parte de la sociedad civil; e. El PESAN tiene metas claras para cada uno de los indicadores formulados, además de contar con cifras para la línea de base en la mayoría de estos.	a. La ENSMI es un instrumento de información continua que puede ser reforzado para constituir la fuente principal de datos para la evaluación de indicadores del PESAN; b. El PESAN vigente abarca el período 2012-2016. Su adopción por la actual administración daría continuidad y certeza a las acciones ejecutadas en el período anterior del Plan (2009-2012) y revisadas en el PESAN vigente; c. El PESAN identifica corresponsabilidades institucionales, que de ser tomadas con seriedad pueden contribuir a un trabajo más efectivo del SINASAN en su conjunto (superando las críticas recibidas en los medios hasta el momento, por la lentitud del arranque en el PHC).

Debilidades	Amenazas
a. Limitaciones en sistemas de planificación (identificadas en el PESAN) por: poca cultura de planificar, deficiencia en sistemas de planificación e información y débil desarrollo de planificación en la SAN; b. Los ejes transversales del PESAN difieren de los identificados en la ENRDC; c. Buena cantidad de los indicadores del PESAN dependen de las Hojas de Balance de Alimentos del INE, que tienen un fuerte rezago (recientemente se publicó la de 2010); d. El pilar “acceso a los alimentos” tiene únicamente dos indicadores, y ambos dependen de información poco confiable: 1) brecha salario mínimo/CCBA tiene el problema del supuesto que el salario mínimo es respetado, aspecto que se ha comprobado como falso, principalmente en el área rural (con mayores índices de desnutrición crónica); 2) porcentaje de hogares en extrema pobreza: las mediciones no son continuas, no hay estadísticas relativamente prontas para su cálculo (cinco años entre Encovi 2006 y 2011, de ésta última aún no se pone a disposición la base de datos).	a. De no considerarse los elementos estructurales que detalla el PESAN (rezago en el desarrollo rural, por ejemplo), puede caerse en prácticas meramente asistencialistas que no incidan de forma sostenible contra la desnutrición crónica y la inseguridad alimentaria; b. Existe una Ley del SINASAN, Política de la SAN, el PESAN, la ENRDC y, en la presente administración, el Plan Hambre Cero. Desde la Ley, instrumentos internacionales, hasta el Plan Hambre Cero, plantean entre sus fines la coordinación de las acciones para combatir la inseguridad alimentaria y la desnutrición. La amenaza consiste en que la multiplicidad de documentos e instrumentos legales pueden dificultar su efectiva aplicación. El PHC constituiría, entonces, un nuevo plan que refresca lo ya establecido en un plan anterior (PESAN), esto podría ir en detrimento del pilar de “coordinación” de la Política de la SAN.

Fuente: Elaboración propia.

2.3 Balance que realizan líderes sociales y expertos en el tema de seguridad alimentaria en el país.

La problemática de desnutrición en Guatemala llevó a realizar el presente estudio, con el objeto de efectuar un análisis comparado de la forma en que se desarrolló la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional -POLSAN- durante el período de 2008 al 2015, justamente durante los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina.

Para el efecto se realizaron entrevistas a personas involucradas en el tema de seguridad alimentaria y nutricional, quienes, desde diferente óptica, personalidad y experiencias, respondieron a puntos de vista, que se concretan de forma objetiva en este análisis, más no todas se detallan una a una.

El licenciado **Helmer Velásquez**, señala que, en ambos gobiernos, se aplicaron programas sin profundidad. En el caso de **Colom Caballeros**, indica que no logró mejorar la “oferta de alimentos” inocuos a partir de la producción a pequeña escala, su gobierno no logro dinamizar la agricultura familiar más allá del discurso. No tuvo una asignación extraordinaria de fondos. La política nacional de desarrollo rural integral, si bien fue aprobada, no se tradujo en acciones de suficiente envergadura.

El gobierno de Pérez Molina, diseñó “el Plan Hambre Cero” una de las bases fundamentales, para la reactivación de la agricultura familia PAFEC. Que no llegó a desplegarse, no hubo realmente un incentivo a la producción de alimentos. La estrategia fue correcta pero igual que en el gobierno anterior, no logra desplegarse, y el concepto de todos en la generación de alimentos y contra la desnutrición no logra imponerse de forma coordinada en los gobiernos, asegura el entrevistado.

La ventana de los mil días una medida correcta que no logró implantarse, (según Velásquez) por falta de presupuesto, escaso involucramiento comunitario, una burocracia perezosa y los consabidos problemas de coordinación interinstitucional.

El concepto SESAN, no va más allá del concepto, es una entidad sin facultades importantes, no logra avenir a los Ministerios de línea ni siquiera a las Secretarías de Estado en una estrategia coherente.

Para ambos gobiernos la conclusión es que, aunque cada cual llegó con propuestas diferentes, no se logró resultados positivos toda vez que se sigue negando el acceso a la tierra campesina, no existe incentivo para los pequeños productores porque los programas de arrendamiento de tierras por un año tampoco han sido impactantes. No existe inversión en caminamiento rural, por parte de ninguno de los dos gobiernos evaluados, quienes a juicio de Helmer Velásquez y otros entrevistados, el Problema de Seguridad alimentaria y nutricional, no pasa de una medida paliativa porque en general el problema de la seguridad alimentaria y nutricional, no son asumidos como problemáticas de Estado.

El licenciado **Jorge Pernillo**, indica que: “Las Transferencias Monetarias Condicionadas” (Gobierno de Colom Caballeros,) “La Ventana de los Mil Días” (Gobierno de Pérez Molina), no fueron funcionales para el Estado Guatemalteco, pese a que el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional, es el más importante para el país.

Pernillo detalla la existencia de tres causas que influyen para que los índices de desnutrición en Guatemala se den a gran escala:

Directas: Débil acceso a servicios de salud preventivos, deficiente consumo de alimentos, comunidades sin sanidad ambiental.

Intermedias: Disponibilidad y acceso a los alimentos, cuidado integral en la comunidad y familia.

Estructurales: Falta de voluntad política para realizar cambios al sistema social y económico para tratar la desnutrición.

Se dijo al inicio del presente análisis, que si bien, no se enumera una a una las reacciones de los entrevistados, el aporte y comentario de cada uno de los entrevistados, iría inserto en el desarrollo del análisis, y de hecho se mencionan a los profesionales que fueron más contundentes, en dar sus puntos de vista, ya que de esa forma es más factible comparar entre los logros o infortunios de los dos gobiernos evaluados, específicamente sobre el tema de Seguridad Alimentaria y nutricional.

Para los efectos de la imparcialidad que el presente tema requiere, no se puede evadir las respuestas del ingeniero **Edwin Conrado Duque Moscoso**, enlace interinstitucional (MAGA, SESAN, PMA); 2008 al 2011 y Asistente Técnico (SESAN); 2012 al 2016 quien expresa que durante el gobierno de Colom, se creó el Consejo de Cohesión Social estructura que tuvo como objetivo subsanar la ausencia de una política pública, dirigida a los sectores de población en Guatemala que viven en condiciones de pobreza y pobreza extrema. A criterio del entrevistado, hubo alta ejecución de los programas sociales (bolsa segura, comedores seguros y mi Familia Progresas).

Duque, asegura que, en el periodo de Pérez, le apostaron al Plan del Pacto Hambre Cero, con una meta ambiciosa en 10 puntos porcentuales a disminuir la desnutrición Crónica en el país, aprobado a través del -CONASAN-, con la participación de 24 instituciones de Gobierno alineado con el -PESAN- 2012-2016.

En el Consejo de Cohesión Social se creó y tenía como objetivo reducir la pobreza y pobreza extrema según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística -INE-. A esto en el Gobierno de Colom no se evaluó el impacto de los programas sociales.

En el Gobierno de Pérez Molina, se realizaron tres procesos de evaluación de impacto presentados por el Instituto Internacional de Investigación Sobre Políticas Alimentarias -IFPRI- en conjunto con el Instituto nacional de Estadísticas, y aunque se tenía identificada el área de intervención y la población objetivo clara, no se reflejó un impacto con las intervenciones

realizadas por las instituciones involucradas en el Plan del Pacto Hambre Cero, únicamente lecciones aprendidas a implementar en el periodo 2016-2020.

En sus recomendaciones señala que se debe mejorar el sistema de Ejecución del Estado, así como implementar el monitoreo y evaluación de los proyectos ejecutados por las instituciones.

La licenciada **Claudia Donis**, hizo un aporte significativo para la presente investigación, indicando que la tenencia colectiva de la tierra en las comunidades indígenas y campesinas es importante para fortalecer la identidad de los pueblos y ayuda a mantener la forma tradicional de tenencia y manejo de la tierra. Sin embargo, en Guatemala, los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina, no dieron importancia a este tema, que es fundamental, para la alimentación de calidad para los guatemaltecos, y al contrario, durante diversas épocas han atentado contra el derecho de los pueblos originarios, a la propiedad de los bienes que habitan.

A esto, el licenciado **Ricardo Zepeda**, agrega que, en temas de monitoreo y evaluación, la fiscalización social fue obstaculizada y los sistemas de información creados en 2005, como el SIINSAN fueron manipulados para evidenciar datos falsos. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida -ENCOVI- 2015 demostró que la realidad era que la pobreza y el hambre se han incrementado considerablemente.

Al recordar los programas implementados en el marco de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, **Gustavo A. Hernández Polanco**, Director Nacional de Heifer International Guatemala, los califica de clientelares y políticos. Mucho discurso en especial del Partido Patriota, pero limitadas acciones concretas en términos de resultados de los programas sociales implementados.

En el caso de la UNE, se hicieron malas copias de los programas sociales de Lula Da Silva del Brasil. En el caso del Partido Patriota, su mayor mérito, fue poner en la mente de la opinión

pública el tema de desnutrición crónica como un problema a resolver. Pero la corrupción, borra con creces, su discurso y limitados resultados.

Tabla No. 12
Comparativo Programas sociales que se implementaron en los gobiernos de
los partidos políticos de la UNE y el PP

Colom	Pérez
Bolsa solidaria	Bolsa Segura
Mi Familia Progres	Bono Seguro
Escuelas Abiertas	Súper tortilla
Comedores Solidarios	Comedores Móviles
	Hambre Cero

Fuente: Elaboración propia, con datos obtenidos de los períodos de gobierno 2008-2015.

Se concluye que siendo Guatemala el país con más desnutrición de América Latina, 49.8% según información obtenida del portal de noticias BBC NEWS, (NEWS, 2018)⁷ y NICEF Guatemala,⁸ las acciones del gobierno de Álvaro Colom Caballeros y las acciones implementadas durante el mandato Otto Pérez Molina, no contribuyeron significativamente a reducir muertes por desnutrición, especialmente en niños y niñas de Guatemala.

En la realidad, no llega la ayuda para las familias necesitadas, familias numerosas que muchas veces no tienen donde sembrar, y con qué alimentarse, puesto que los expertos señalan que todo se hace a conveniencia de los mandatarios de turno, para beneficiarse con adeptos y agradecer los votos que los mantendrán en el poder.

⁷ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-46100675>

⁸ <https://www.unicef.es/noticia/desnutricion-en-guatemala>

Existen antecedentes de que las personas más vulnerables han dado pasos para reclamar sus derechos constitucionales de acceder a la alimentación, pero teniendo hambre, no se tienen salud, ni fuerzas para luchar, ni los recursos que se requieren para exigir al Estado ese derecho constitucional. En tal sentido los datos recabados en las entrevistas realizadas en la presente investigación permiten concluir que los programas implementados por los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina, a través de los diferentes mecanismos utilizados no tuvieron un impacto significativo en la reducción de casos de desnutrición crónica y muertes por desnutrición.

Capítulo 3. Análisis de la institucionalidad del ente rector en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN- en Guatemala, Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-

En el siguiente apartado se buscó realizar una integración de lo realizado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- como ente rector, de los años estudiados. Ello permite visualizar de forma amplia cómo y que programas se implementaron para minimizar la desnutrición en Guatemala.

En Guatemala se cuenta con un ente rector en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN-, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN), es el órgano de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN), tiene la responsabilidad como dicho órgano, de concertar la operación interministerial del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Asimismo, tiene que organizar aquellos programas y proyectos que realizan otras instituciones gubernamentales en dicha materia. La SESAN obedece y ejecuta las directrices y lineamientos trazados por el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), también

tiene la demanda de presentar las políticas concernientes a su materia a dicho rector del SINASAN, para su aprobación⁹.

En 1990, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN) integró un grupo focal para la creación de un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual produjo el “Plan de Acción de Alimentación y Nutrición 1993-1996”. Seis años después se realizó el seminario-taller “El Gobierno y la Sociedad Civil en el Análisis de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Guatemala” y como resultado se estableció una agenda de trabajo y se consolidó la Comisión Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN). Ese mismo año, el CONASAN elaboró la propuesta de la “Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y el “Plan de Acción en Alimentación y Nutrición 1996-2000” y un marco institucional para su implementación. En 1997, el Gobierno aprobó la Política y el Sistema de Seguridad Alimentaria Nutricional estableciéndose objetivos y líneas de acción; posteriormente, cada ministerio definió sus propias metas dentro de un “Plan de Acción de Política de SAN”.

En 2001 se aprobó en segunda lectura la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la que promovía la creación del Consejo de Seguridad Alimentaria y Nutricional como ente responsable de la coordinación intersectorial¹⁰. En 2002 se emitió el Acuerdo Gubernativo 55-2002 por medio del cual se crea el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONSAN), dependencia directa de la Presidencia de la República, responsable de “impulsar las acciones de la política que tienda a combatir la inseguridad alimentaria, la pobreza extrema y fortalecer la seguridad alimentaria y nutricional del país”. En ese mismo año, se disuelve el

⁹ Tomado del portal web de la SESAN. <http://www.sesan.gob.gt/>

¹⁰ La propuesta de ley presentada al Congreso fue modificada sustancialmente y ya no fue aprobada.

CONASAN y se crea el Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional adscrito al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, mediante el Acuerdo Gubernativo 90-2003.

Paralelamente a los esfuerzos gubernamentales, diferentes sectores de la sociedad civil presentaron una serie de propuestas para la elaboración de una política de seguridad alimentaria y nutricional. Destaca la Declaración de Atitlán en la que los pueblos Indígenas de América fijaron su postura sobre la cuestión alimentaria, en abril de 2002.

El 6 de abril de 2005 se aprobó la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005 del Congreso de la República, el cual crea el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) así como el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN).

A la SESAN le compete implementar mecanismos de coordinación interinstitucional para el abordaje de las intervenciones de forma integral y sostenible, orientada a la reducción del riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional y la desnutrición crónica, atendiendo las poblaciones vulnerables en los municipios priorizados; éste considera la pertinencia cultural.

Sus objetivos estratégicos son¹¹:

1. Fomentar la disponibilidad alimentaria con énfasis en la producción de granos básicos para contribuir a la autosuficiencia alimentaria del país.
2. Promover el acceso de la población a la canasta básica alimentaria.

¹¹ Portal web SESAN.

3. Promover la educación, información y comunicación en alimentación y nutrición para mejorar el consumo de alimentos, promover la lactancia materna exclusiva y contribuir a la reducción de la desnutrición crónica.¹²
4. Ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud, agua, saneamiento básico e higiene familiar y comunitaria, para reducir la desnutrición crónica.¹³
5. Fortalecer las capacidades institucionales del SINASAN y de la Sociedad Civil para la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional.

Representantes institucionales que integran el CONASAN y de entidades corresponsables del Plan Hambre Cero¹⁴:

1. Vicepresidente de la República, quien lo preside.
2. Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), Secretario del Consejo.
3. Ministro de Desarrollo Social (MIDES).
4. Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).
5. Ministro de Economía (MINECO).
6. Ministro de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).
7. Ministro de Trabajo y Previsión Social (MINTRAB).
8. Secretario de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).
9. Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI).
10. Ministro de Finanzas Públicas (MINFIN).
11. Ministro de Ambiente y Recursos Naturales (MARN).
12. Ministro de Educación (MINEDUC).
13. Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP).
14. Dos representantes del Sector Empresarial.
15. Cinco representantes de la Sociedad Civil.

¹² Los objetivos 3 y 4 han sido fortalecidos con el apoyo de la Junta Directiva del Consejo de Cohesión Social.

¹³ IDEM

¹⁴ Artículo 13 de la Ley de SINASAN.

16. Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM).
17. Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria del Congreso de la República.
18. Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN).
19. Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE).
20. Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ).
21. Coordinadora Nacional para la Prevención de Desastres (CONRED).
22. Instituto de Fomento Municipal (INFOM).
23. Secretario de Bienestar Social (SBS).
24. Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM).

Órganos que integran el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIINASAN)¹⁵

Ilustración No. 3



Fuente: Elaboración propia tomado de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Problemática de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SAN-

De acuerdo con informes recientes, tanto del nivel nacional como internacional, Guatemala ocupa el primer lugar en América Latina y el cuarto lugar a nivel mundial ¹⁶ en prevalencia de

¹⁵ Artículo 13 de la Ley de SINASAN.

¹⁶ Estado Mundial de la Infancia 2008, UNICEF.

desnutrición crónica infantil, medido por el déficit de talla para edad. La Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2002, así como el Tercer Censo de Talla de Escolares 2008, evidencian que la desnutrición crónica en niños y niñas menores de 5 años alcanza en promedio el 49.3 % y en los niños y niñas de 6 a 9 años está en promedio en el orden del 45.6%. Esta situación alcanza niveles críticos en el área rural, afecta principalmente a niños y niñas menores de 5 años, población escolar y generacionalmente a las mujeres embarazadas y lactantes, y se agrava de manera inaceptable entre la población indígena, particularmente viviendo en pobreza y pobreza extrema.

La desnutrición desde cualquier punto de vista que se quiera ver tiene un solo origen; en donde la inseguridad alimentaria y nutricional que prevalece en el país responde a problemas estructurales y coyunturales, por una parte la disponibilidad y el acceso económico de las personas, tomando en cuenta los niveles de pobreza existentes en Guatemala, en donde no se cuenta con generación de empleo, ni microcréditos para los productores en infra subsistencia que les permita generar condiciones mínimas para sus hogares, otro factor fundamental es el consumo de los alimentos que por razones culturales y educacionales no contienen el balance nutricional que necesitan, pero que además se ve fragmentado por los patrones culturales de cada región, a ello le derivan el inadecuado aprovechamiento biológico de los alimentos, derivado de las precarias condiciones ambientales, falta de acceso al agua segura, episodios frecuentes de enfermedades infecciosas y diarreicas, y hasta ahora limitado acceso a los servicios básicos de salud, frecuentemente las muertes ocasionadas por la desnutrición *...morir de hambre...* frecuentemente son diagnosticadas por neumonías, diarreas, entre otros, pero nunca por hambre.

En la SAN se detectan cuatro pilares; disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y consumo, y la utilización biológica de los alimentos, los cuales son fundamentales en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional detalla la situación nutricional y aporta información sobre la extensión y naturaleza de los problemas que condicionan la inseguridad alimentaria y nutricional en el país.

En Guatemala se cuentan con mapas de pobreza en donde se evidencia e identifican a poblaciones del área rural, en donde predomina la población indígena, especialmente localizada en los departamentos del Altiplano Nor-occidental, las Verapaces y los municipios del Área Chortí, del Departamento de Chiquimula, estos han sido categorizados por la SESAN, que evidencian número de alto y muy alto riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional- INSAN- ¹⁷.

Un recorrido a partir de los años 2008 al 2015, del quehacer de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-:

Gobiernos de los presidentes Álvaro Colom Caballeros y Otto Fernando Pérez Molina¹⁸

Año 2008: Durante este año, se presentaron varios acontecimientos que pusieron en riesgo de inseguridad alimentaria a la población, tales como el aumento de precios de los combustibles, el incremento del valor de la canasta básica, el inicio de la crisis económica global, y factores climáticos, tales como las inundaciones causadas por la depresión tropical número 16, entre otros. Estos problemas además del registro de una reducción considerable en las remesas familiares provenientes del exterior, son factores que indujeron a la implementación de acciones y estrategias por parte de la SESAN, cuyos resultados se mencionan a continuación:

- El lanzamiento del Programa “Nutrición en Tiempos de Crisis”, incluyendo la formulación y ejecución del Plan de Atención Coyuntural, con énfasis en los 45 municipios priorizados. Dicho plan involucró diferentes programas y acciones en seguridad alimentaria y nutricional de manera integral.

¹⁷ <http://www.cicsan.gob.gt/RiesgodeINSAN/CategorizaciónReporte/tabid/58/Default.aspx>

¹⁸ Informes de labores SESAN años 2008-2015.

- La Formulación e implementación del Plan de Contingencia Alimentaria, que consistió en brindar asistencia alimentaria a la población vulnerable de las comunidades categorizadas en riesgo de INSAN.

El Plan de Contingencia Alimentaria, fue coordinado por la SESAN y ejecutado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), en los 45 municipios priorizados, más la Unión Zacapa. Se brindó asistencia alimentaria a 31,203 familias, y se distribuyó un total de 40,138 quintales de alimentos.

La SESAN coordinó con el MAGA, la ejecución del Plan de Emergencia para Municipios declarados en Estado de Calamidad por las inundaciones causadas por la depresión tropical número 16. Con dicho plan se atendieron 9,267 familias de 150 comunidades afectadas. Las familias fueron beneficiadas con la entrega de una ración de emergencia, y se distribuyeron un total de 4,289 quintales de alimentos, alcanzando la meta del 100% de ejecución.

El proyecto “Operación de Socorro y Rehabilitación” (OPSR) 10444.0, se ejecutó coordinadamente entre MAGA, INDECA, FONAPAZ, PMA y la SESAN. Dicho proyecto contempla un componente de socorro, que permite atender prioritariamente a familias damnificadas por desastres después de las 72 horas de ocurrido el evento. Para el presente año, se atendieron 9,557 familias, de 224 comunidades de 23 municipios y se distribuyeron 18,548 quintales de alimentos.

La Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC), es prioritaria para la SESAN. La estrategia contemplaba la cobertura de 105 municipios con alta prevalencia de desnutrición crónica, incluyendo 33 municipios de los 45 priorizados. Las acciones de la ENRDC beneficiaron a 132,393 personas, de las cuales 98,248 fueron niños y niñas menores de tres años, y 34,145 mujeres (embarazadas y nodrizas). Además, se distribuyeron 2,397.2 TM de Vitacereal.

Se realizó el Tercer Censo Nacional de Talla de Escolares del Primer Grado del Sector Oficial de la República de Guatemala, es el resultado de la coordinación intersectorial entre el Ministerio de Educación, el Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica, (PRESANCA) y el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, (INCAP). También se contó con el apoyo de la iniciativa privada y varias agencias de la cooperación internacional.

Los resultados mostraron que de 459,808 niños y niñas censadas, 54.41% del promedio nacional fueron clasificados como normales en relación con el índice de talla para la edad y, el restante 45.59% fue clasificado con retardo en talla o desnutrición crónica.

La Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional establece la obligatoriedad de la integración de Comisiones de Seguridad Alimentaria Nutricional, a nivel departamental y municipal, conformada por instituciones de gobierno, ONG's y sociedad civil vinculadas con la temática, a fin de coordinar, actividades e implementar acciones en SAN.

En esa fecha contaron con 18 Comisiones Departamentales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, -CODESAN-, y 96 Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional, -COMUSAN-.

Una de las principales actividades de la SESAN, fue determinar la categorización del riesgo a inseguridad alimentaria y nutricional en los lugares poblados. A diciembre de 2008, lograron la categorización de 4,163 de lugares poblados, pertenecientes a 113 municipios. De los lugares poblados categorizados, 1,889 fueron clasificados con alto y muy alto riesgo.

Las acciones del plan fueron focalizadas en los 125 municipios priorizados por el Gobierno de la República hasta ese momento. Finalmente, en octubre se presentó ante el CONASAN, el Plan Estratégico en SAN 2009-2012.

Año 2009: Principales Logros

La mayoría de los logros se sustentaron en acciones ejecutadas por la SESAN en años anteriores, a continuación, se presentan los principales:

1. Formulación y aprobación del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2009-2010 por el CPONASAN.
2. Enfoque de los Planes Operativos Anuales de las Instituciones Corresponsables en cumplimiento de los objetivos del PESAN.
3. Reformulación del Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional Interinstitucional 2009;
4. Definición del proceso de monitoreo de ejecución del POASA 2009.
5. Coordinación de ejecución conjunta con el MAGA, Cohesión Social y SESAN del “Plan de Contingencia y Emergencia Alimentaria 2009”.
6. Elaboración de propuesta del POASAN 2010: “Plan de Transición de la Sostenibilidad en la Emergencia, a la Sostenibilidad y Productividad 2010”, de este plan cabe destacar lo siguiente:
 - a) Dirección y coordinación del proceso de definición conjunta (11 instituciones) del Anteproyecto del POASAN 2010 Plan de Transición;
 - b) Contenido a desarrollar en los dos componentes principales: acciones de emergencia y acciones hacia la sostenibilidad económica;
 - c) El enfoque de ejecución simultánea de las acciones como respuesta a la emergencia y de acciones hacia la sostenibilidad y productividad de las familias y comunidades afectadas, a cubrir por dicho Plan;
 - d) El enfoque de integralidad en las acciones inter institucionales, sobre todo en la ejecución del Plan.
 - e) Esta propuesta sustentó la disponibilidad de la Comunidad Europea y la decisión de donar 33 millones 800 mil euros por tres años, más 3.3 millones

de asistencia técnica integrados al presupuesto nacional, para cumplimiento del pesan 2009-2012 por medio de sus planes anuales.

7. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social decretó la exigencia de la notificación obligatoria de casos de desnutrición aguda, con lo cual se obtuvo un cambio substancial en la detección tanto del sector público como privado. (Notificación Única Obligatoria. Decreto Ministerial 1607-2009)
8. A pesar de que se tienen deficiencias por falta de recursos humanos, tecnológicos y presupuestarios en el proceso de la notificación, también se avanzó con la implementación de nuevos métodos de medición en la talla y peso y en el seguimiento de los casos de desnutrición aguda, lo cual permite obtener una información más apegada a la realidad y el diseño y ejecución de acciones más adecuadas.
9. Impresión y difusión en el 2009 del Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado de Educación Primaria del Sector Oficial de República de Guatemala realizado en el 2008.
10. Participación permanente en el comité Técnico del Centro de Coordinación Institucional - cci-, que actúa en respuesta oportuna y adecuada a las demandas de alimentos de población damnificada por emergencias.
11. Distribución de micronutriente, conteniendo hierro, Vitamina “A”, ácido fólico y zinc a niños y niñas menores de tres años de edad.
12. Coordinación Inter-institucional en el Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural por medio de la participación de CODESAN Y COMUSAN.
13. Procesamiento de Boletas de Notificación obligatoria de casos de desnutrición aguda.
14. Firma de convenios con: UE, BID, UNICEF y USAID, PMA, FAO UNFPRA Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutricional (Banco Mundial para el MSPAS.
15. Fortalecimiento del Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
16. Ciento catorce graduados en “Diplomado en Seguridad Alimentaria y Nutricional”, dirigido a líderes comunitarios.

17. Consolidación y fortalecimiento del Centro de Información y Coordinación en Seguridad Alimentaria y Nutricional.
18. Constitución de 112 Comisiones Municipales Seguridad Alimentaria y Nutricional.
19. Representación del Estado de Guatemala en eventos nacionales e internacionales, del tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
20. Cuatro Informes de Estado de Guatemala de avance de cumplimiento de convenios y acuerdos internacionales en el tema de Derechos Humanos, Derechos económico, Sociales y Culturales, Derecho a la Alimentación, Informe de Ejecución para el Informe Anual del Presidente de la República de Guatemala.
21. Ocho informes de cumplimiento de metas físicas y presupuestarias cuatrimestrales al Sistema Nacional;
22. Tres informes a SEGEPLAN de cumplimiento de metas físicas.
23. Tres informes a Dirección Técnica de Presupuesto -DTP- del Ministerio de Finanzas Públicas -MINFIN- de cumplimiento de metas financieras;
24. Informe del acápite de Nutrición para el Informe Anual Presidencial.
25. Informe de cumplimiento anual a Contraloría General de Cuentas.
26. Dos Informes de cumplimiento de Convenios de Cooperación Externa, principalmente a UNICEF y BID.
27. En la puesta en marcha del Sistema de Información de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SIINSAN-.
 - 27.1) Fue alimentado el Sub Sistema de Identificación Municipal del Riesgo a Inseguridad Alimentaria y Nutricional –SIINSAN- por medio del cual, a la vez puede dinamizarse el Sub Sistema de Alerta Temprana, que permite respuestas adecuadas del Centro de Coordinación e Información –para asuntos de asistencia alimentaria (CCI-CONRED), o de las acciones planificadas de emergencia en el POASAN, dentro de las cuatro categorías de:
 - 27.2) Riesgo a la inseguridad alimentaria -INSAN-. El cual no indica un estado de desnutrición en sí, o crisis alimentaria, sino que el riesgo de llegar a dicha situación con base a los indicadores de riesgo como amenaza y de vulnerabilidad, medida según la capacidad de respuesta.

- 27.3) Reportes semanales de casos y tasas del Centro Nacional de Epidemiología del MSPAS, de las 26 Áreas de Salud de: Infecciones Respiratorias Agudas; Neumonías; Enfermedades Transmitidas por Alimentos. Actualmente se manejan los datos con base a las boletas de notificación obligatoria de casos de Desnutrición Aguda.
- 27.4) El estudio de Medios de Vida. Es estudio territorial descriptivo, dirigido a la identificación de las actividades económicas principales de la población. A éste se agregó el enfoque cualitativo que permite determinar las diferencias entre las igualdades de las categorías (nivel de pobreza, alerta temprana y otros indicadores) para implementar acciones sostenidas como parte de la Estrategia Operativa y a partir de los grupos de trabajo de MESAN.
- 27.5) Salas Situacionales, son reuniones de discusión sobre las situaciones recientes de un área geográfica con enfoque en la seguridad alimentaria y nutricional y con base a datos estadísticos, políticos, socioeconómicos, medio ambientales y de recursos. En el 2009 se realizaron 80 salas situacionales.
- 27.6) Comisiones de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el marco de los Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal y sus planes operativos. Las Comisiones, se han venido constituyendo hasta haber completado éstas, en el total de 22 correspondientes a los respectivos Departamentos. Meta cumplida el año recién pasado. En cuanto a las Comisiones en los municipios, se han llegado a constituir en un total de 106 quedando pendientes las restantes 227 para cubrir los 333 Municipios.
- 27.7) También se avanzó en la categorización de poblados, procesos que consisten en calificar la situación con relación al riesgo de inseguridad alimentaria y nutricional (riesgo INSAN). A la fecha se tienen 4,766 totales. Este es un proceso dinámico que se recomienda hacer cada año, o por factores políticos o efectos naturales. En el 2006 se realizó aproximadamente a 1,200 poblados, en el 2007 a 1,800, en el 2008 y 4,300 en 2009.
- 27.8) Cubrir las acciones de emergencia de la población afectada (durante el 2009 y continuar durante el año 2010 por las consecuencias derivadas), entregar micro

nutrientes y alimentos complementarios (Vitacereal) a la niñez de 0-5 años, y a mujeres gestantes y lactantes. Se entregaron estos productos durante el 2009 y se continuará en el 2010, a las familias ubicadas en 110 municipios.

28. Dotación de Bolsas Solidarias Rurales que contienen alimentos básicos para las familias afectadas por la crisis en el 2009. Fueron cinco entregas durante el año a 58,625 familias en 51 municipios, de los 7 Departamentos del Corredor Seco.

Año 2010: Los resultados de la acción institucional

- a) Acciones hacia el incremento de la producción, por medio del Programa de Extensión Rural de MAGA/PRORURAL, en 565 municipios de 11 Departamentos (3 del Corredor Seco), contando con 656 agrupaciones de campesinos, de más de 26 mil participantes (6,932 ubicados en Corredor Seco). Se logró una cobertura de 16,400 personas beneficiadas de 2,252 agricultores, además con la asistencia técnica y capacitación a 80 líderes comunales y 52 técnicos.
- b) Para el incremento de ingresos, el Ministerio de Economía (MINECO) otorgó al 31 de mayo 2010: 1,773 créditos por un monto total de Q 26,750,000 dirigido en un 53% a hombres y 47% a mujeres. Los créditos son del Programa de Micro Pequeñas y Medianas Empresas (MIPYMES) de comercio, servicio, industria y artesanías.

Para la población objetivo del POASAN el almacenamiento de granos básicos, maíz y frijol, constituye una actividad importante para conservarlos por un largo tiempo. Sin un adecuado sistema de almacenamiento para la producción del micro y pequeños campesinos podrían tener pérdidas de granos entre un 15% y 60% mientras que con un silo metálico bien administrado no habría pérdidas.

Con relación al almacenamiento adecuado de los granos básicos de los micro y pequeños productores agrícolas puede indicarse que en la actualidad la demanda de silos asciende a

un millón y hay distribuidos en todo el país 313,618 silos transferidos a la fecha, los que permitieron en el año 2010, almacenar 5, 645,124 quintales de granos básicos beneficiando directamente a 1, 218,090 guatemaltecos. SESAN en la elaboración del POASAN identifica las necesidades para orientar los recursos a satisfacer las deficiencias de cobertura y atención de la población, asimismo, monitorea y evalúa el cumplimiento de metas físicas y presupuestarias.

Acciones en la detección y atención a la desnutrición

El estado nutricional se valora a través de indicadores antropométricos que toman en cuenta las medidas de peso, talla y edad; y la desnutrición se clasifica en crónica, global y aguda a través estos indicadores. En este sentido, se ha observado una leve tendencia decreciente de desnutrición crónica en la niñez guatemalteca muy por debajo de las tendencias observadas en los países centroamericanos.

Para el caso de la desnutrición aguda, a partir de octubre 2009 se implementó la Boleta Única de Notificación Obligatoria, la cual indica que tanto centros públicos de salud como privados deben llevar un registro de los casos de desnutrición aguda o de enfermedades derivadas de la misma, de igual manera para los casos de defunción cuya causa original es ésta.

El reporte de casos de desnutrición aguda por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS ha permitido a nivel local, la intervención integral de las instituciones relacionadas para proporcionar al niño y a la familia todos aquellos servicios de carácter asistencial y productivo que les permita superar esa situación inicial y en el corto plazo, alcanzar la sostenibilidad económica que no solo beneficia a la familia sino también a la comunidad. Estos servicios se inician con la caracterización de la familia y posteriormente proporcionar, dentro de las medidas asistencialistas, la bolsa solidaria y dentro de las medidas de sostenibilidad económica, aquellos proyectos productivos que permitan a la familia producir alimentos para el autoconsumo y

pequeños excedentes que puedan vender para comprar otros artículos que les permitan satisfacer sus necesidades.

La SESAN recibe reportes semanales sobre la vigilancia epidemiológica de la desnutrición aguda realizada por el MSPAS. La generación continua y sistemática de esta información permitirá en el futuro identificar las tendencias por mes y por departamento del comportamiento de los casos de desnutrición aguda. Así mismo, la ENSMI es un referente que puede complementar la información de vigilancia que se realiza por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Implementación de la POLSAN, durante el año 2010

En este período se realizaron acciones dirigidas a verificar el avance en la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POLSAN) y del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2009-2012, estas incluyeron el desarrollo de sistemas innovadores de monitoreo y evaluación del cumplimiento de las metas e indicadores. Esto resultó en la inclusión de acciones al elaborar en el “Plan de Transición de la Solidaridad en la Emergencia a la Productividad y Sostenibilidad -POASAN 2010-”

Año 2010: Principales Logros

- Elaboró el componente de Seguridad Alimentaria y Nutricional del “Plan de Recuperación con Transformación”.
- Impulsó acciones integrales para la atención directa de las poblaciones a nivel comunitario a partir de la identificación de comunidades que tenían de siete y más casos de desnutrición aguda.
- Logró conjugar esfuerzos de la iniciativa privada, gobiernos locales y comunidad internacional para atender la emergencia con un enfoque de desarrollo.

- Formuló un Informe Alertivo con las recomendaciones que permitieran en el primer trimestre del 2011 la atención oportuna de las familias en condiciones de inseguridad alimentaria y nutricional.
- Fortaleció la MESAN, a través de la orientación de los objetivos comunes en temas de seguridad alimentaria y nutricional para planificar, coordinar y evaluar acciones de intervención en situaciones de emergencia y sostenibilidad a la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población afectada.
- Se implementó la notificación obligatoria de niños desnutridos en las 29 áreas de salud.
- De 15 mil niños detectados con desnutrición, el 86% fueron satisfactoriamente recuperados y el 14% restante está en proceso de recuperación.
- Se aplicaron 4 millones 386 mil dosis de vacunas a niños y niñas menores de seis años.
- 110 mil niños y niñas fueron desparasitados.
- Se incluyó a la población escolar en el sistema nacional de vigilancia nutricional.

Año 2011: Cumplimiento de las Acciones del POASAN

Las acciones de la Seguridad Alimentaria y Nutricional recayeron en 19 instituciones, incluyendo a la SESAN. En el POASAN 2011, identificaron las responsabilidades para cada una. De éstas, 15 recibieron aporte del Programa APSAN de la Unión Europea. En la medida en que el Sistema de Seguridad Alimentaria que rige a todas las instituciones, incluye a Ministerios del Organismo Ejecutivo, Secretarías de la Presidencia y entidades descentralizadas, éste se torna diverso y complejo. Además, los instrumentos existentes se dirigen, por un lado, a la planificación sectorial y territorial, y por otro lado, a la medición de la ejecución -por medio del cumplimiento

de metas físicas y metas financieras a realizar-. La planificación, monitoreo y evaluación del cumplimiento ha sido un proceso de creación interna de la Secretaría, principalmente del equipo técnico que conforma su Dirección de Planificación.

Para el caso concreto de la reformulación del POASAN 2011, este se realizó con base en el presupuesto aprobado para cada institución y de acuerdo a la necesaria distribución del apoyo presupuestario de Unión Europea. Esta actividad se realizó en el contexto de elaboración del documento, que fuera desarrollado para estos fines por la SESAN: “Lineamientos metodológicos para la formulación del POASAN, en el marco de la Política y del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional” y de los talleres realizados para las instituciones agrupadas, en relación con temas afines. También se enfatizó en cómo abordar la ejecución de acciones hacia la consecución de las metas y del debido cumplimiento de los indicadores del PESAN; tal cual fueran determinados en el Convenio del Gobierno de Guatemala y Unión Europea, por medio de la propuesta de un cronograma de programación de etapas principales de desarrollo del POASAN.

Resumen de la Gestión 2008-2011

De la Planificación y la Coordinación en Seguridad Alimentaria y Nutricional

Al inicio, los planes operativos correspondientes a los años 2008 y 2009, se orientaron a la realización de acciones fundamentales enmarcadas en proporcionar asistencia alimentaria a la población más vulnerable. Posteriormente, se formularon los planes de seguridad alimentaria, para atender las situaciones emergentes. Simultáneamente, se identificaron programas dirigidos al otorgamiento de bases para la sostenibilidad de las familias prioritarias, definidas éstas en dos categorías: a) las de los agricultores con pérdidas de cultivos y b) las que en su seno tienen casos reportados de desnutrición aguda. Sin embargo, a pesar de que este enfoque pretendía entregar una mayor atención más allá de la emergencia, para los años 2010 y 2011 se desarrolló con un alcance restringido para otro tipo de acciones.

En el año 2009, las intervenciones se sustentaron únicamente en la situación de los pequeños agricultores y los pronósticos para los primeros meses del 2010; así como la incorporación de las familias con mayores casos de desnutrición en Izabal. En este sentido, los desastres ocasionados por la Tormenta Tropical Agatha y la Erupción del Volcán Pacaya, así como las otras depresiones desarrolladas en el transcurso del 2010, incrementaron notablemente la atención requerida en todo el territorio nacional.

En el transcurso de 2011, la SESAN y el MAGA iniciaron en conjunto un estudio de identificación y cuantificación de las principales determinantes de la inseguridad alimentaria y nutricional. Este diagnóstico tuvo como resultado principal la determinación del Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria Nutricional –IVISAN-, de la población guatemalteca, en el ámbito municipal. Este nuevo elemento –aunado a otros parámetros de análisis como las responsabilidades y las vinculaciones de la institucionalidad; la interpretación del problema en forma integral; el enfoque de solución en el círculo de la desnutrición crónica y la desnutrición aguda; entre otros- significa un enorme salto cualitativo del proceso de atención institucional a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

De igual manera, el proceso de desarrollo interno de la SESAN, ha generado un notable avance en la consolidación de su rol como institución coordinadora en el tema de SAN. Esta situación ha fortalecido el quehacer de las instituciones en la materia, incidiendo positivamente en la producción de información oficial que permite una mejor evaluación de situación y por ende de la orientación del quehacer del Sistema en su conjunto.

En este sentido, los dos primeros años, la institucionalidad de la SAN descansó en dos y tres entidades. En el 2010, se incluyó a 10 instituciones más. Finalmente, en el 2011 se sumaron otras, para un total de 20 instituciones. Además de lo anterior, se han desarrollado 114 procesos que han permitido identificar mejor los contenidos y las responsabilidades de cada una de las instituciones en la ejecución del Plan.

Para la reformulación del POASAN 2011, el proceso fue enriquecido con la fundamentación y discusión de lo deseable y lo factible y para el 2012. Con este fundamento, se elaboraron los lineamientos para la formulación del POASAN, integrando en el orden de lo posible por la complejidad del tema- las orientaciones de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. Este proyecto se considera como una plataforma que permite una nueva etapa en el desarrollo de la respuesta al problema de insuficiencia alimentaria y sus derivaciones. Al respecto, una de las mayores dificultades ha sido definir el quehacer para lograr la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el territorio nacional, porque no existe todavía una planificación descentralizada. Sin embargo, se han desarrollado algunos Planes de Comisiones Departamentales, de Comisiones Municipales e incluso de Comisiones Comunitarias de SAN. En este sentido, el avance ha sido positivo; especialmente en el último año.

De la Atención a la Población en Emergencias

En este aspecto conviene considerar dos ámbitos para el análisis: el de la cooperación externa y el de la coordinación interinstitucional en el ámbito nacional. Al respecto, los principales resultados para el período son los siguientes:

- Planes de Emergencia
- Coordinación, aprobación y firma del programa de país 2010-2014, con el PMA
- Firma de Convenios de Coordinación Técnica con diferentes ONG.
- Articulación de informes de la cooperación brindada por los donantes durante los Estados de Calamidad Pública declarados por el actual Gobierno.
- Reorientación de fondos no ejecutados hacia la compra de alimentos.
- Participación permanente en el Comité Técnico del Centro de Coordinación Institucional –CCI-, que actúa en respuesta oportuna y adecuada a las demandas de alimentos de población damnificada por emergencias.
- Coordinación interinstitucional con instituciones gubernamentales, no gubernamentales, con agencias y organismos internacionales, dentro del marco del desastre natural Agatha/Pacaya para el registro de los recursos recibidos.

- Coordinación, aprobación y firma de las operaciones de emergencia 2009 y 2010 con el PMA.
- Atención creciente y oportuna a la población afectada.

De la Coordinación y Articulación de la Cooperación

1. Programa de Apoyo a la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y su Plan Estratégico

Es el principal Programa que está bajo la responsabilidad de la Secretaría en las líneas de planificación, programación, coordinación y evaluación total. Se ejecuta bajo una nueva 115 modalidad de apoyo financiero al presupuesto nacional, otorgado por la Unión Europea, a partir de la firma del Convenio en diciembre de 2009, con una vigencia hasta diciembre de 2013 y carácter de donación. Este Programa se ha constituido en un gran reto para la SESAN, debido a que demanda la construcción de nuevas estructuras administrativas; el desarrollo de otros métodos e instrumentos de planificación; el diseño e implementación de novedosos sistemas de control y evaluación financiera; y la capacidad creadora de armonizar los recursos destinados a SAN, con el fin de obtener mayores y mejores resultados. Está dirigido, como su nombre lo indica, al cumplimiento de los objetivos y ejes programáticos de la Política, plasmados en sus planes - principalmente en el Plan Estratégico 2009-2012-. Sus indicadores, programas y proyectos los realizan las instituciones corresponsables del Sistema. El inicio fue por medio del Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2010. Sin embargo, el reto mayor se planteó con la formulación y ejecución del POASAN 2011.

2. Programa de Fortalecimiento Institucional del Banco Interamericano de Desarrollo - BID-

Es también un Programa de responsabilidad directa de la SESAN, suscrito el 14 de octubre de 2008 como Cooperación Técnica No Reembolsable, para el Fortalecimiento de la Capacidad Técnica de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Su ejecución finalizará el 24 de enero de 2012. Esta cooperación técnica ha comprendido dos componentes, el primero “Implementación del Sistema de Alerta Temprana del Riesgo Nutricional” y el segundo “Fortalecimiento de la Capacidad Institucional de la SESAN” en cumplimiento de sus funciones institucionales.

3. Otros Programas

Existen otros Programas de Cooperación en los que la SESAN es conductora, coordinadora o secretaria ejecutiva. El cumplimiento de los mismos descansa primordialmente en el MAGA y el MSPAS. Entre ambas instituciones se encuentra establecida la gestión y suscripción de convenios del Programa Conjunto “Ventana de Infancia, Seguridad Alimentaria y Nutricional” –UNICEF, OPS, FAO, UNFPA, y VNU-.

Otros logros fundamentales es este sentido fueron: la aprobación del Programa Conjunto de Apoyo a la ENRDC; los programas resultantes de los convenios firmados con el Programa Mundial de Alimentos desde el 2008 -PRRO 10444.0 y el de Operaciones de Emergencia No. 200111- ; así como el proyecto específico para damnificados por la Tormenta Agatha IR EMOP 200155. Los cuales han apoyado en la cobertura de las acciones de asistencia alimentaria, dirigidas a la población más vulnerable afectada por catástrofes naturales.

Año 2012: En el inicio de un nuevo gobierno lanzan el Plan del Pacto Hambre Cero, denominada la hoja de ruta del Gobierno del Presidente Otto Pérez Molina para hacer operativo el Pacto desde el Organismo Ejecutivo y con la participación de todos los sectores que se sumen a cambiar el país.

El Plan del Pacto Hambre Cero su objetivo era priorizar, en una primera etapa, los municipios más afectados por la desnutrición crónica y aguda, para ir gradualmente cubriendo todos los municipios del país.

Para hacer una realidad el Pacto Hambre Cero, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN), coordinó con ministerios, secretarías de Estado y distintas entidades públicas, privadas y de cooperación internacional, la formulación del Plan Hambre Cero, el cual fue aprobado en el seno del Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, (CONASAN). Este Plan fue la concreción política y operativa del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PESAN) 2012-2016.

El Plan del Pacto Hambre Cero se formuló tomando como base el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC)¹⁹, los consensos internacionales y la Iniciativa Scaling Up Nutrition (SUN)²⁰, que se focalizan en la ventana de oportunidades de los 1000 días. El Plan Estratégico de Occidente (PLANOCC) también formó parte del Plan Hambre Cero, al apoyar la implementación de algunas de las acciones priorizadas en cinco departamentos del país.

La ejecución del Plan del Pacto Hambre Cero contó con la participación de todas y todos, con el apoyo político del Gobierno para asegurar el derecho humano a la alimentación, la

¹⁹ Programa de Reducción de la Desnutrición Crónica (PRDC) formulado por el Ing. Andrés Botrán.

²⁰ Esta iniciativa se conoce en español como de Ampliación de la Escala de las Intervenciones, y es un consenso internacional, endosado por numerosas organizaciones de Naciones Unidas, ONG, universidades y centros de pensamiento, para tener un impacto real en los indicadores de desnutrición crónica y aguda.

promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), la reducción de la desnutrición crónica y evitar las muertes por desnutrición aguda.

Los resultados que se esperaban del Plan del Pacto de Hambre Cero son dos: por un lado, era enfrentar el hambre estructural, **reduciendo la desnutrición crónica** infantil que hipoteca el futuro de la sociedad guatemalteca; y por otro, prevenir y mitigar el hambre estacional, **evitando las muertes por desnutrición aguda**, que afecta coyunturalmente, con mayor intensidad a miles de niños, mujeres y ancianos, todos los años, cegando la vida de muchos de ellos, que murieron literalmente de hambre.

ACCIONES PRIORIZADAS

Se priorizaron 10 intervenciones para alcanzar los resultados en relación a la disminución del hambre crónica y cinco para el hambre estacional, y acciones de participación ciudadana para conseguir una reducción significativa de la desnutrición.

Las 10 acciones contra el Hambre Crónica

1. Promoción y apoyo de la lactancia materna
2. Mejoramiento de la alimentación complementaria, a partir de los seis meses de edad.
3. Mejoramiento de prácticas de higiene incluyendo el lavado de manos.
4. Suplementación de Vitamina A.
5. Suplementación de zinc terapéutico en el manejo de la diarrea.
6. Provisión de micronutrientes en polvo.
7. Desparasitación y vacunación de niños y niñas.
8. Suplementación de hierro y ácido fólico para prevención y/ o tratamiento de la anemia en mujeres embarazadas.
9. Prevención de la deficiencia yodo, a través de sal yodada.
10. Fortificación con micronutrientes a los alimentos básicos

Las 5 acciones contra el Hambre Estacional

1. Apoyo a la agricultura familiar para aumentar la producción para auto-consumo y venta, con técnicas apropiadas de bajos insumos.
2. Prevención y tratamiento de la desnutrición aguda moderada a nivel comunitario incluyendo alimentación suplementaria lista para consumo (ASLC).
3. Tratamiento oportuno de la desnutrición aguda severa utilizando alimentos terapéuticos listos para consumo (ATLC) a nivel comunitario y en Centros de Recuperación Nutricional con la orientación y seguimiento del personal de salud.
4. Establecimiento de un sistema de alerta en SAN con base en redes de vigilancia nutricional incluyendo sitios centinelas.
5. Red de Protección Social contra Hambre Estacional, a través de un programa de empleo temporal (Mano de Obra Intensiva) y de programas de transferencias monetarias condicionadas y asistencia humanitaria.

Acciones de participación Ciudadana

- a. Movilización Social de la ciudadanía
- b. Respaldo a Líderes nacionales e internacionales contra el hambre
- c. Fortalecer la coordinación interinstitucional y la coherencia de políticas

Principales Logros:

Sensibilización sobre la magnitud del problema de la desnutrición

Durante el año 2012 la SESAN impulsó una alianza público privada, para sensibilizar a nivel nacional sobre el problema de la desnutrición, en donde fue predominante la voluntad política de la administración actual, el voluntariado, la responsabilidad social empresarial y varias iniciativas particulares que resultaron exitosas como la iniciativa “Tengo algo que Dar”, dicha iniciativa fue coordinada entre el Gobierno –por medio de la SESAN- y el movimiento social

“despertemos Guatemala”, esto permitió la sensibilización y visibilización de la desnutrición y el acercamiento de los guatemaltecos ante una realidad latente.

Con la iniciativa Tengo algo que Dar se logró la movilización, en dos visitas, de más de doce mil personas, entre voluntarios y funcionarios de gobierno desde el Presidente y Vicepresidenta de la República, ministros y secretarios. Tengo Algo que Dar ha logrado que los guatemaltecos se concienticen sobre el problema de la desnutrición crónica que afecta a la mitad de los niños menores de cinco años en el país, lo cual es un factor que incide en su crecimiento físico y su rendimiento laboral.

Se llegó a más de 100 comunidades, 37 municipios y 14 departamentos para conocer la realidad rural en la que viven miles de guatemaltecos por medio de una convivencia de dos días en los hogares de más de 6 mil familias.

En su conjunto, por medio de las acciones en el marco de “Tengo Algo que Dar” (visitas a las comunidades, la feria de soluciones alimentarias y la cooperacha), se logró gestionar el apoyo diversos sectores, por más de Q20 millones entre insumos, recurso humano y acciones comunicacionales, además se logró movilizar un aproximado de 20,000 personas, entregar de un total de 16,904 herramientas, distribuidas en 14 departamentos: Alta Verapaz, Chimaltenango, Chiquimula, Huehuetenango, Jalapa, Jutiapa, Quetzaltenango, Sacatepéquez, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez, Totonicapán, Zacapa y Baja Verapaz con una cobertura para 97 comunidades, 36 municipios. Como un seguimiento a este movimiento, la Sesan realizó la producción del documental Código Azul en la comunidad Travesía Shalaguá, Camotán, Chiquimula.

Firma del Pacto Hambre Cero

El 16 de febrero de 2012, se firmó el Pacto Hambre Cero, el acto de firma del Pacto Hambre Cero se llevó a cabo en San Juan Atitán, Huehuetenango, considerado como el municipio con el índice más alto de desnutrición crónica infantil a nivel mundial con la presencia del presidente de la República, Otto Pérez Molina; el secretario de la SESAN.

A través de este compromiso se buscó alcanzar la disminución en 10 por ciento la prevalencia de desnutrición crónica en un plazo de cuatro años, lo cual será la base para una reducción del 24 por ciento en los próximos diez años. Asimismo, evitar las muertes por desnutrición aguda y sus causas asociadas, enfrentar la pobreza y promover el desarrollo que lleve a su erradicación, considerando la claridad que se tiene actualmente que al reducir la desnutrición se amplían las oportunidades para los guatemaltecos.

Plan del Pacto Hambre Cero

Para que un Pacto se materializara y alcanzara sus planteamientos, definieron una hoja de ruta para plantear claramente los resultados a alcanzar con evidencia científica que pueda determinar que era posible. La meta: Reducir en 10 por ciento la desnutrición crónica en el país. Dicho documento contempló las 132 intervenciones que debían realizar las distintas instituciones públicas desde su ámbito de acción y obliga a que haya una interrelación con otras entidades, tanto públicas como privadas.

Operativización del Sistema de Información:

En 2012, comenzó a operar el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SIINSAN) para el monitoreo, evaluación y alerta de la inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala.

Evaluación de Impacto:

La primera evaluación se realizó en 2012 en 294 sectores censales, según muestra representativa para los 166 municipios priorizados por Prevalencia de Desnutrición Crónica y recopilación de datos de población objetivo en 5,880 hogares.

Priorización de la Ventana de los 1000 Días como de interés nacional: Fortalecimiento de la «Ventana de los 1000 días», cuyo objetivo final era reducir la desnutrición crónica infantil”.

Activación de COMUSANES: En 2012 se reactivaron 232 Comisiones Municipales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COMUSAN). De esta cifra, 117 se integraron y municipios priorizados en el PH0, 46 en municipios con riesgo a desnutrición aguda y 69 en municipios no priorizados. En este año se observó que en seis departamentos (Escuintla, Jalapa, Quiché, Santa Rosa, Totonicapán y Zacapa) ya cuentan con el cien por ciento de COMUSANES integradas y en funcionamiento.

Se identificaron las brechas para hacer operativo el Plan del Pacto Hambre Cero, lo cual se realizó en treinta y seis talleres en doce departamentos y noventa y siete municipios.

En 2012 se logró que 70 mil familias recibieran consejería en lactancia materna, higiene personal, en la preparación de alimentos, y en el hogar. Así mismo la prevención de enfermedades en niños menores de cinco años.

Se articularon actividades de comunicación local, así como la participación de 30 comunicadores de Gobierno quienes en reunión semanal delimitaron su accionar en la promoción de las actividades establecidas en el Plan del Pacto Hambre Cero y se generaron 25 espacios de diálogo con diferentes sectores del país. Se logró la apertura de 25 instituciones del SINASAN.

La SESAN, con apoyo de diversas instituciones del Estado, logró la detección de más de 12 mil casos de niños con desnutrición aguda, durante todo el año 2012, para ello se utilizó como alerta temprana de riesgo a la inseguridad alimentaria y nutricional (INSAN). Este instrumento fue elaborado con base en la metodología de grupos focales; para tal efecto, los delegados y monitores de la SESAN estructuraron el proceso de recolección y levantan una boleta de categorización. Con el fin de sistematizar la información recolectada, se ha desarrollado una aplicación web que permitía el ingreso de datos para calcular automáticamente el Índice de Riesgo a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional.

El objetivo del sistema era identificar y verificar los casos de desnutrición aguda facilitando información para la toma de decisiones, así como brindar atención oportuna de casos y evitar las muertes por desnutrición.

Para efectos de vigilancia de la inseguridad alimentaria y nutricional, definieron comunidades que funcionaban como “sensores remotos” que envían señales de alarma cuando, por algún motivo, se afectan las condiciones de vida de la población y pueden provocarse mayores niveles de desnutrición crónica y aguda.

Año 2013: Principales logros:

1. Estrategias de la planificación

- a) El modelo de planificación vinculó el presupuesto y la gestión pública por medio de la fijación de resultados, productos estratégicos con sus respectivas metas y una cadena de indicadores que permitieron el seguimiento y la toma de decisiones.
- b) La implementación del modelo Gestión por Resultados (GpR) contempló reformas al orden, estructura y normativas institucionales; una adecuación de las metodologías e instrumentos de gestión pública, a mediano y largo plazo, así como un cambio en la cultura institucional del país.
- c) En el marco del Pacto Hambre Cero, se formularon cuatro Resultados Estratégicos de Gobierno (REG), tres de los cuales están vinculados con los cuatro objetivos del Plan Hambre Cero.
- d) El Decreto Legislativo 30-2012, emitido por el Honorable Congreso de la República, aprobó el presupuesto para el ejercicio fiscal 2013, en el que 17 instituciones del Gobierno Central y Descentralizadas quedaron vinculadas a los cuatro resultados estratégicos para implementar el Plan del Pacto Hambre Cero.
- e) La SESAN desarrolló una metodología e instrumentos que permitieron recopilar información que posteriormente se distribuyó a los Ministerios, Secretarías e instituciones descentralizadas, reflejando las necesidades detectadas por las unidades ejecutoras de

gobierno, representadas a nivel municipal, para ser incorporadas en el proyecto de presupuesto (POASAN 2014).

- f) Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 (POASAN 2013) con enfoque de Gestión por Resultados.
- g) Reprogramación del Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013 (POASAN 2013).
- h) Elaboración del POA SESAN 2014.
- i) Creación de la estructura presupuestaria de las intervenciones de la Ventana de los Mil Días. El Decreto 30-2012, emitido por el Honorable Congreso de la República, en su artículo 17, instruyó al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y al Ministerio de Finanzas Públicas, la elaboración de un reporte de ejecución y asignación de recursos.

2. Mecanismos de monitoreo y evaluación

- a) El Monitoreo y Evaluación de la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, como una atribución de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN-, fundamentándose en los artículos 22 y 33 de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; y forma parte de los ejes transversales del Plan del Pacto Hambre Cero.
- b) Los Resultados del Monitoreo de la Coordinación Interinstitucional, permitió el seguimiento a las estructuras presupuestarias vinculadas a las acciones del Plan del Pacto Hambre Cero en el Sistema de Contabilidad Integrada -SICOIN- y la aprobación del CONADUR.
- c) Monitoreo y Evaluación de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Análisis de Situación: bajo la coordinación general de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) se alcanzaron los siguientes resultados:

- Se presentó la Evaluación de Impacto 2012 del Plan del Pacto Hambre Cero, con dos grandes actividades: i) La encuesta (EDI) del 2012.

- Se realizó, en el año 2013, la encuesta de seguimiento de la Evaluación de Impacto –EDI del Plan del Pacto Hambre Cero, como primera medición de la eficacia de las intervenciones.
- Se implementó el sistema de monitoreo de metas físicas por subproductos institucionales. La coordinación para la obtención de insumos, para la evaluación del avance de metas físicas en la implementación del PPH0 y la Ventana de los Mil Días a nivel departamental, permitió obtener 1,336 datos digitalizados por municipio de metas físicas, los cuales son verificables en el Sistema de Monitoreo -SIMON-.
- Se dio seguimiento de los casos con desnutrición aguda. a) que TODOS los casos detectados recibieron tratamiento, b) Verificar la aplicación del protocolo (ambulatorio), c) Determinar razones de casos que no recibieron tratamiento, d) Informar hallazgos a autoridades locales de MSPAS y en comisiones locales. El seguimiento al tratamiento de los casos con desnutrición aguda permitió realizar 1,089 visitas domiciliarias
- Se monitoreó el servicio a usuarios de la Ventana de los Mil Días, lo cual permitió el seguimiento, a nivel local, de la calidad en la implementación de las acciones de la Ventana de los Mil Días respecto a los servicios y población objetivo. El monitoreo de los servicios y usuarios permitió la realización de 454 visitas a los servicios de salud, 1,801 entrevistas a usuarios de la Ventana de los Mil Días,
- Se implementó el sistema de alerta y respuesta oportuna a la desnutrición aguda a través de telefonía móvil, lo que permitió contar con información oportuna de los casos de niños y niñas con Desnutrición Aguda -DA- ingresados en Hospitales (Salas de Recuperación Nutricional -SRN- y

Pediatría) o Centros de Recuperación Nutricional -CRN- a nivel nacional. Identificaron 449 casos sospechosos investigados, 123 alarmas generadas y 61 casos confirmados por el MSPAS, verificándolos en las bases de datos electrónica en el sitio <http://wap.tigo.com.gt/nutrición/>.

- Se desarrollaron y se publicaron trimestralmente los Pronósticos de SAN,

3. Acciones territoriales

- a) Se logró el fortalecimiento y ampliación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por medio de COMUSAN y CODESAN.
- b) Se logró el fortalecimiento, funcionalidad y operatividad del CONASAN, habiendo realizado, al 31 de diciembre, adicional a las sesiones ordinarias, 16 extraordinarias en los departamentos del país para evaluar resultados del PPH0 de cada institución.
- c) Se realizó el Registro y Análisis de la Mortalidad de niños por DA y Análisis de Morbilidad de niños por DA e Informes de Morbilidad y Mortalidad en casos DA, se generaron 44 informes de mortalidad captados por delegados de SESAN, así como 25 informes oficiales generados por la Mesa Técnica de Morbilidad y Mortalidad MSPAS -SESAN-.
- d) Se realizó el registro de los ingresos de casos DA a CRN y Hospitales. Las bases de datos entregadas a la Unidad de Operaciones Territoriales presentaron 12 informes de registro de ingreso de casos de DA a CRN y Hospitales y bases de datos en el SIINSAN.
- e) Se establecieron alianzas estratégicas con donantes.
- f) Se brindó asistencia técnica programada y secuencial en respuesta a las necesidades formativas, conocimiento de funciones y responsabilidades, para el fortalecimiento.
- g) Incidieron en la creación del Viceministerio de Atención Primaria en Salud, en 2013, como parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).
- h) Se realizó la gestión para la institucionalización y fortalecimiento de las estrategias derivadas del Pacto Hambre Cero, que contempló un paquete de intervenciones integrado en la llamada “Ventana de los Mil Días”, declarándola de interés nacional.

- i) Se impartió un curso virtual en gestión del Plan del Pacto Hambre Cero en el que participaron 140 personas (delegados departamentales y delegados municipales) orientado a contribuir con la implementación de las intervenciones del Plan del Pacto Hambre Cero.
- j) Se fortalecieron las Delegaciones Departamentales de SESAN con asistencia técnica y acompañamiento en COMUSAN.
- k) Realización de talleres a nivel nacional con delegados de la SESAN con el fin de promover la participación, reconocimiento y abordaje de la temática SAN en el contexto de sus territorios, así como a personal del MSPAS.
- l) Se elaboró un Estudio cualitativo con enfoque antropológico: Género, Interculturalidad y Comportamientos Alimentarios en Seguridad Alimentaria y Nutricional, realizado en las comunidades de Parajbey, en Santa Apolonia (Chimaltenango); Chirijox, en Santa Catarina Ixtahuacán (Sololá); Santa Isabel, en San Juan Atitán (Huehuetenango); Terrero Pinalitos, en Santa Ana Huista (Huehuetenango); Las Agujitas, en San Pedro Pinula (Jalapa), y Chimolón, en Tamahú (Alta Verapaz); con el objetivo de fortalecer los conocimientos y la aplicación del PPH0 sobre género, interculturalidad y comportamientos alimentarios de la población guatemalteca.
- m) Se impartió un Diplomado sobre Comunicación para el Desarrollo, donde se capacitaron a 200 delegados (85 mujeres y 115 hombres) de los Departamentos de Alta Verapaz, Baja Verapaz, Izabal, Quetzaltenango, Sololá, Quiché, Chimaltenango, Totonicapán, Suchitepéquez y Huehuetenango.
- n) Se impartió un Curso Básico en Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutrición, en el cual se fortalecieron los conocimientos en SAN, Derecho a la Alimentación y Soberanía Alimentaria de 26 participantes (50 % INCOPAS y 50 % SESAN).
- o) Se implementó la estrategia de SESAN Móvil, orientada a crear espacios de aprendizaje y recreación de las familias de las comunidades que tienen poco acceso a este tipo de actividades.
- p) Se realizó el proceso de inducción y capacitación a 318 personas acerca del Plan del Pacto Hambre Cero, sus intervenciones y la Ventana de los Mil Días (36 promotores sociales de ENERGUATE, 12 voluntarios de universidades, 150 estudiantes de nutrición de la USAC y 120 estudiantes de EPS de Odontología de la USAC).

- q) Se realizó un Seminario Taller sobre “La soya, una alternativa para la malnutrición en Guatemala” entre el Club Rotario y la SESAN, el cual contó con la participación de 200 personas de diferentes sectores: diplomáticos, conferencistas internacionales, organizaciones comunitarias vinculadas a la Seguridad Alimentaria y Nutricional, miembros del Club Rotario y autoridades y equipo técnico de SESAN.
- a) Se participó y se brindó apoyo en la elaboración del Reglamento de Fortificación de la Harina de Maíz Nixtamalizada para Guatemala, en coordinación con INCAP, empresas harineras, MSPAS y otras instituciones.

4. Disponibilidad y acceso a los alimentos

En esta materia, se realizaron las siguientes actividades en 2013:

- a) En el ámbito del apoyo en emergencias alimentarias, el Centro de Coordinación e Información -CCI-SESAN-, Al mes de diciembre, 969,933 familias vulnerables, con
- b) niños desnutridos agudos, damnificados por sequías y roya del café, fueron beneficiados con 32,409 toneladas métricas de alimentos, en 22 departamentos y 332 municipios.
- c) En el ámbito del Plan del Pacto Hambre Cero, coordinado por la SESAN, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación proporcionó asistencia técnica y fertilizantes beneficiando a 1,244,310 pequeños agricultores en infra subsistencia, para la producción de granos básicos, con una inversión de Q400.5 millones.
- d) En el ámbito de vinculación con otros actores clave, se firmaron 16 convenios con diferentes entidades durante el año 2013). Enmarcados dentro de la temática del PACTO HAMBRE CERO.
- e) En el ámbito del CONASAN, durante el año 2013. En este sentido, el Ministerio de Desarrollo Social invirtió, en sus programas sociales, Q 435.4 millones; el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación invirtió en alimentos, a la población rural, Q85.9 millones y la cooperación, Q31.5 millones, en asistencia alimentaria, alcanzando los siguientes resultados:

1. 402,785 familias con niños y niñas menores de 15 años, mujeres embarazadas y mujeres lactantes, fueron beneficiadas con transferencias monetarias condicionadas en salud (Bono Seguro de Salud), por cumplimiento de corresponsabilidades.
 2. 554,432 familias con niños y niñas asistentes a la escuela primaria, recibieron el Bono Escolar por un monto de Q179.4 millones.
 3. 6, 227,407 raciones alimentarias fueron preparadas y servidas en los 14 Comedores Seguros.
 4. En relación con la entrega de alimentos, 336,269 familias rurales de escasos recursos fueron beneficiadas por medio del subprograma Alimento Seguro.
 5. 205,749 familias en áreas urbano-marginales de pobreza y pobreza extrema del departamento de Guatemala, fueron beneficiadas con el programa Mi Bolsa Segura.
 6. En el marco del CCI, el gobierno proporcionó 1,418,636 raciones, beneficiando a 866,371 familias, equivalentes a 23,850 toneladas métricas de alimentos, con un costo estimado de Q224,092,488.05.
 7. La cooperación internacional proporcionó 115,854 raciones, beneficiando a 103,562 familias, equivalente a 8,559 toneladas métricas de alimentos, con un costo estimado de Q31,531,100.00.
- f) Se formuló el Informe sobre Contingentes Arancelarios de Granos Básicos.
- g) Se formuló la Estrategia para la Generación de Empleo Temporal Comunitario -GETCo-, orientado a brindarles atención a las familias de jornaleros que prestan su mano de obra para el corte de café y que fueron damnificados por la incidencia de la roya (*Hemileia vastatrix*). En la estrategia se estableció que 89,623 familias, distribuidas en 72 municipios de 9 departamentos del país, fueron afectadas.
- h) Se estructuró el planteamiento para el Fomento de la Producción Nacional de Granos Básicos, Maíz y Frijol, orientado a realizar las gestiones para la implementación de metodología integrada de fomento, asistencia técnica, investigación, financiamiento, almacenamiento y comercialización de las producciones.

6. Pacto hambre cero: ventana de los mil días

Las acciones se focalizaron en “la Ventana de los Mil Días” para la prevención de la desnutrición crónica. Al mes de diciembre de 2013, se ejecutó el 88.00 %, equivalente a Q188.3 millones del presupuesto vigente de Q213.9 millones, focalizados en las intervenciones de “la ventana de los mil días”. Entre estos servicios se puede mencionar que:

1. 442,771 niños y niñas fueron desparasitados y suplementados con micronutrientes (hierro, zinc, vitamina A, ácido fólico) lo cual contribuye a su crecimiento, desarrollo mental y prevención de enfermedades.
2. 274,838 niños y niñas menores de 5 años fueron atendidos según protocolos del MSPAS debido a enfermedad diarreica aguda, a diciembre 2013.
3. 1,248,343 niños y niñas menores de cinco años fueron monitoreados en su crecimiento por medio de un control mensual de peso y estatura,
4. 1, 362,586 niños y niñas menores de cinco años fueron capacitados en prácticas para el cuidado infantil.
5. 1, 457,604 mujeres en edad fértil recibieron suplementos con hierro y ácido fólico, reduciendo el riesgo de mortalidad materna-neonatal y previniendo enfermedades congénitas en el recién nacido.
6. 932,097 niños y niñas menores de cinco años recibieron suplementación con micronutrientes.

Con relación a las intervenciones por componente, los resultados del año 2013, demuestran que la provisión de los servicios básicos de salud alcanzó una ejecución del 92.28 %, de una asignación de Q947.4 millones; el Hogar Saludable alcanzó una ejecución del 100.00 %, sobre un monto de Q153.1 millones; la promoción de la lactancia materna y alimentación complementaria registró una ejecución del 100.00 %, de una asignación de Q33.8 millones; y finalmente la alfabetización alcanzó un avance del 86.52 %, de una asignación de Q60.3 millones, beneficiando 272,000 personas alfabetizadas mediante la implementación del programa de alfabetización y educación básica bilingüe.

Año 2014: Durante el año 2013 la SESAN en coordinación interinstitucional con el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN), emitieron resoluciones para atender temas prioritarios relacionados a la SAN, siendo los principales:

- Reprogramación del Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2014 - POASAN- (debido a la no aprobación del presupuesto 2014) y programación del POASAN 2015, con el enfoque de gestión por resultados definiendo productos institucionales orientados a los resultados estratégicos de gobierno del Pacto Hambre Cero y el Plan del Pacto Hambre Cero, en coordinación con la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN).
- La SESAN, juntamente con el MINFIN, presentó el “tablero de control financiero y físico del Plan del Pacto Hambre Cero”, que facilita la obtención de datos de las intervenciones de este plan, por institución, en tiempo real.
- A través de la coordinación de vicepresidencia y SESAN, con ejecución financiera y física del MAGA, se programaron seis entregas de raciones alimentarias de las cuales se entregaron tres a las familias afectadas, por los efectos de la canícula prolongada en varios departamentos del país, las cuales iniciaron en octubre de 2014 y finalizarán en marzo del 2015.
- Por primera vez se presentó ante el CONASAN, el Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional del grupo de instituciones de apoyo, que incluye los esfuerzos que las agencias de cooperación realizan en materia de seguridad alimentaria y nutricional, en coordinación con el gobierno de Guatemala.
- Se presentaron los principales resultados de la segunda encuesta de monitoreo de la evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero, realizada a finales del 2013, haciendo énfasis en los resultados antropométricos y de hematología.

- Las estructuras presupuestarias vinculadas al Plan Operativo de las instituciones corresponsables, para el seguimiento especial del gasto, con el apoyo del MINFIN, información revisada por la SESAN.
- Situación de la desnutrición aguda (DA) 2014, que corresponde al resultado de trabajo de la sala situacional y las intervenciones realizadas. Se informa la metodología de los corredores endémicos y su utilidad para los tomadores de decisión en la predicción del comportamiento de la DA por zona geográfica, para lograr mejores resultados en la atención a la disminución de la DA del país.
- Plan de acción del CONASAN ante posibles efectos ocasionados por la canícula prolongada. De esta sesión se derivan acciones concretas para determinar la situación real de las familias y dimensionar la necesidad de atención, según según metodología planteada por SESAN.
- Durante el año 2014, el sitio Web del SIINSAN creció aceleradamente en número de aplicaciones y servicios de consulta, lo que originó el proyecto de rediseño de la interfaz del sitio, que respondiera a las necesidades de sus usuarios, que fuera intuitivo y de fácil navegación. De esa cuenta, se tiene la nueva interfaz del sitio.

Evaluación de Impacto 2014 del Plan del Pacto Hambre Cero. La evaluación de impacto del Plan del Pacto Hambre Cero continua en el año 2014 con la segunda encuesta de monitoreo, en la cual participan nuevamente el Instituto Nacional de Estadística (INE), el Instituto Internacional de Investigación en Políticas de Alimentación – IFPRI (por sus siglas en inglés), y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional – SESAN. La Secretaría realizó el proceso de preparación y logística del equipo a utilizar por el personal de campo de INE, dentro del que se puede resaltar hemoglobímetro, tallímetro, balanzas, computadoras portátiles, entre otros. Durante la fase de campo, la Secretaría realizó visitas de observación a la ejecución de la encuesta, dentro de las cuales se tuvo el acompañamiento de personal de IFPRI.

Se logró el fortalecimiento, funcionalidad y operatividad del CONASAN, se realizaron durante el año 2014 (3,076 sesiones ordinarias y 796 extraordinarias) en los 22 departamentos del país para evaluar resultados del PPH0 por cada institución gubernamental en el ámbito local. Se realizó la ampliación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, por medio de las CODESAN y COMUSAN (reactivadas, conformadas, funcionando y fortalecidas), en 324 municipios y 22 departamentos, verificables a través de actas constitutivas, equivalente al 95.86 %.

Hambre Estacional y Reducción de la Desnutrición Aguda La estrategia de protección social contra el hambre estacional se implementó como un mecanismo que permite mitigar los efectos provocados por eventos generadores de desastres que coadyuvan y contribuyen a proteger la vida y los medios de vida de las poblaciones que presenten inseguridad alimentaria y nutricional, priorizando a las familias con infantes menores a los cinco años, que padecen de desnutrición aguda.

La SESAN promovió y coordinó el proceso de emisión del Acuerdo Presidencial 182-2014 donde se dispuso la conformación de la Comisión Presidencial Institucional Técnica de Análisis de la Morbilidad y Mortalidad por Desnutrición en Menores de 5 Años.

Se realizó el registro y análisis de la mortalidad y morbilidad de niños y niñas por desnutrición aguda, generando 12 informes de mortalidad captados por delegados de SESAN, así como 53 informes oficiales generados por la comisión presidencial interinstitucional Técnica de Análisis de Morbilidad y Mortalidad por Desnutrición Aguda en Menores de 5 Años, cuya información ha sido utilizada por los despachos superiores del MSPAS y SESAN para tomar decisiones gerenciales.

Se generaron 24 informes de casos de ingresados a CRN y hospitales y bases de datos en el SIINSAN, para la gestión de la asistencia alimentaria proporcionada por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).

La SESAN elaboró análisis cada semana de la situación de los corredores endémicos de desnutrición aguda, reportando un total de 53 informes durante todo el año, que respalda la gestión de recursos para la atención de niños y niñas afectados.

Participación en la coordinación del funcionamiento de la plataforma multisectorial del movimiento SUN que aglutina todos los sectores de la sociedad guatemalteca (red de gobierno, redes donantes, redes empresarias, redes de las Naciones Unidas-ONU, red de sociedad civil.

La SESAN, con apoyo de los socios, elaboró la Estrategia Operativa y manual de campo para técnicos sobre uso de herramientas de implementación del Sistema de Vigilancia y Alerta Temprana en SAN, basado en la metodología de Sitios centinela. Se coordinó con socios y actores de gobierno la implementación de 88 Sitios Centinela en 37 municipios de 9 departamentos; y, como SESAN, implementará 173 Sitios Centinela en 96 municipios de 12 departamentos priorizados por el PPH0, incluyendo los municipios del corredor seco.

La SESAN y las organizaciones socias respondieron a las necesidades de generación de información confiable y oportuna sobre los riesgos a INSAN para los tomadores de decisión, a nivel de las COMUSAN, en los 166 municipios priorizados por Plan del Pacto Hambre Cero, y en 61 municipios del Corredor Seco.

En el ámbito del apoyo en emergencias alimentarias, el Centro de Coordinación e Información (CCI-SESAN) instancia que planificaba y coordinaba la asistencia alimentaria para la población con alta vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria, con el objeto de prevenir sus consecuencias, priorizar los recursos y ejecutar acciones que mejoren sus condiciones de vida. En el año 2014 se atendió un 14% más de familias con respecto al período anterior, 1,108,250 familias vulnerables, en las siguientes intervenciones a) niños en estado de desnutrición aguda, b) damnificadas por canícula y c) inseguridad alimentaria beneficiándolos con un total de 65,753 Toneladas métricas (Tm) de alimento distribuido en el período 2014 duplicando las Tm del periodo 2013.

En el marco del CCI, el gobierno proporcionó 1,257,570 raciones, beneficiando a 955,721 familias equivalentes a 55,178 Toneladas métricas de alimento, con un costo estimado Q 400,832,035.00 y como contrapartida de la cooperación internacional, con el apoyo de 178,349 raciones, beneficiando a 152,529 familias, equivalentes a 10,575 toneladas métricas de alimento, con un costo estimado Q60,281,131.

El propósito de la Ayuda Humanitaria otorgada en el año 2014 se fundamentó en:

- Salvar las vidas de los niños (as) menores de 5 años que sufren desnutrición aguda.
- Proteger los medios de vida de las familias damnificadas por desastres y pérdidas de cosecha, y atender las emergencias en forma oportuna, con alimentos que satisfagan los requerimientos nutricionales diarios de las familias damnificadas.
- Reducir el riesgo a la inseguridad alimentaria y nutricional de familias afectadas por la pérdida de cultivos de granos básicos, debido a la prolongación de la falta de lluvias dentro de la canícula del año 2014.
- Coadyuvar a mejorar la producción de granos básicos y la preservación de los recursos, suelo y agua.
- Mejorar la productividad de los cultivos de granos básicos de las familias que fueron afectadas por la falta de lluvias dentro de la canícula prolongada.
- Fortalecer la organización local comunitaria.

Año 2015: Cuarto Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado en escuelas Públicas

El Cuarto Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado de Educación Primaria del Sector Público de la República de Guatemala 2015, permitió determinar la prevalencia nacional actual del retardo en talla o desnutrición crónica, por medio del indicador talla para edad, aportando información actualizada suficiente y oportuna, como apoyo a la planificación, toma de decisiones

y ejecución de programas de intervención en los diferentes niveles político-administrativos del país.

La SESAN fue la responsable del ensamblaje de kits antropométricos y la distribución a las direcciones departamentales de educación del MINEDUC en todo el país.

Se capacitó a 23 formadores de SESAN y 15 funcionarios de MINEDUC, quienes instruyeron a 690 Supervisores Educativos, Coordinadores Técnicos Administrativos (CTA) y enlaces de SAN del MINEDUC, quienes luego transfirieron los conocimientos a 16 mil 91 Directores de escuelas primarias, los que a su vez capacitaron a 21 mil 921 maestros, quienes se encargaron del censo en sus respectivos establecimientos educativos. Todas las actividades estuvieron supervisadas por funcionarios de SESAN, MINEDUC y PRESANCA.

La SESAN realizó la fase de capacitación, para funcionarios del MINEDUC del 6 al 10 de julio de 2015, los cuales fueron distribuidos en los 22 departamentos del país, incluyendo a 690 CTA y supervisores educativos como se muestra en el siguiente cuadro.

Certificación ISO 9001-2008, Sistema de Gestión de Calidad de la Evaluación de Impacto.

La SESAN propuso certificar el proceso de Evaluación de Impacto del PPH0 con el propósito de que las futuras encuestas sigan los mismos criterios objetivos de preparación y elaboración; debido a la importancia de sistematizar el proceso de la ejecución, análisis y socialización de las encuestas, para garantizar su calidad y sostenibilidad.

Para el cumplimiento de este objetivo, se contó con el apoyo de AECID, por medio de la Subvención Internacional 2012/ SPE/0400182 permitiendo la contratación de servicios de consultoría para el proceso de preparación y certificación, en un sistema de gestión de la calidad, el cual se realizó de enero a agosto. En octubre la SESAN recibió el Certificado de Registro de Empresa y el Certificado de IQNet, con la norma UNE-EN ISO 9001:2008.

Acciones de la SESAN en el año 2015

1. La Planificación, Monitoreo, Evaluación y Sistemas de Información

La Dirección conformó cuatro equipos de trabajo los cuales atienden los temas de Planificación, Monitoreo, Evaluación y Administración del SIINSAN que incluye el soporte informático de toda la SESAN, con el propósito de lograr mayor efectividad y eficiencia de sus funciones.

Esta división de equipos permitió llevar a cabo las actividades y tareas para producir los resultados esperados de la POLSAN y la Ley del SINASAN en este tema. Cada equipo cuenta con personal capacitado para asegurar que estos procesos se lleven a cabo bajo la normativa vigente. Dentro de las principales acciones se mencionan las siguientes:

- 1.1. **Confirmación Presupuestaria del POASAN 2015:** Con la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2015²¹, se coordinó con las instituciones que conforman el CTI, la confirmación de las asignaciones presupuestarias del POASAN, con una aplicación desarrollada por la SESAN y disponible en el SIINSAN.

En reunión extraordinaria del CONASAN realizada en enero se presentó el presupuesto del PPH0 asignado para el 2015, informando que 15 instituciones de gobierno conformadas por 6 Ministerios, 4 Secretarías y 5 Instituciones descentralizadas quedaron con seguimiento especial de gasto. Con el punto resolutivo de aprobación, la SESAN coordinó con la DTP del MINFIN la estructura para generar los reportes a través del SICOIN.

²¹ Decreto 22-2014 del Congreso de la República. Ley de Implementación de medidas fiscales, aprobación del Presupuesto Fiscal 2015.

- 1.2. **Planificación Operativa Anual de la SESAN 2016 (POA SESAN):** El Plan Operativo Anual de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016 (POA SESAN), respondió a las directrices proporcionadas por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República (SEGEPLAN), el MINFIN, el PESAN 2012-2016, Plan Estratégico Institucional de SESAN 2014-2017, y el Plan Nacional de Desarrollo K'atun Nuestra Guatemala 2032, en el marco de la metodología de gestión por resultados.

El Plan Operativo Anual de la Secretaría 2016, contenía en su programación operativa los siguientes productos institucionales:

- a) Instituciones del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinadas y fortalecidas con asistencia técnica.
- b) Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con monitoreo y evaluación de acciones en SAN en el 2016.
- c) Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SINASAN- 2016.
- d) Instituciones y público en general con estrategia de comunicación y divulgación de los avances en SAN.
- e) Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional con participación comunitaria.

- 1.3. **Planificación Operativa Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2016 (POA SAN):** Para el 2016, el Plan Operativo Anual de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN) promovió el avance en el logro de los objetivos estratégicos del PESAN 2016 – 2020. Este instrumento se fundamentó en la Política, Ley y Reglamento de SAN, con la corresponsabilidad de las instituciones del Estado y entidades no gubernamentales que aportan esfuerzos, según su competencia, para enfrentar el hambre con el propósito de reducir la desnutrición crónica, prevenir y mitigar el hambre estacional para evitar las muertes por la desnutrición aguda.

Las acciones que incluyeron estaban focalizadas en la población vulnerable a la InSAN y es un criterio decisivo para la asignación del gasto público en este tema. Para las intervenciones contra la desnutrición crónica el grupo objetivo son los niños y niñas menores de dos años, mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres en edad fértil, implementando la Ventana de los Mil Días que han demostrado ser efectivas en el combate a esta problemática nacional. Para la desnutrición aguda el grupo objetivo son niñas y niños de cero a cinco años y madres embarazadas, que son las que más sufren los impactos de la reducción drástica en cantidad y calidad de dieta.

- 1.4. **Monitoreo:** El Sistema de Monitoreo, dio seguimiento a las acciones de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de acuerdo al esquema temporal de registro. De esa cuenta, se realizó el monitoreo semanal de morbilidad y mortalidad asociada a Desnutrición Aguda. De acuerdo a la Mesa Técnica de Análisis de desnutrición aguda, a la semana epidemiológica número 52 (27 de diciembre 2015 al 2 de enero 2016) se contabilizaron 14,380 casos de menores de 5 años diagnosticados.

Cuatrimestralmente se realiza el informe del Pronóstico de Seguridad Alimentaria y Nutricional. En el año 2015 el Comité de Pronóstico²² elaboró siete informes, en los cuales se analizó principalmente, la evolución de los casos acumulados de desnutrición aguda que afecta a la niñez menor de 5 años, el comportamiento del Fenómeno El Niño y la canícula prolongada, que provocó pérdidas en la cosecha de Primera de granos básicos.

Estas pérdidas fueron entre el 50% y 100%, y afectaron en mayor proporción el cultivo de maíz de los agricultores de infra y subsistencia del Corredor Seco. Esta información fue utilizada para planificar la ayuda humanitaria que se brindó a las familias de los agricultores afectados, en el marco de la Estrategia de Protección Social contra el

²² EL Comité está integrado por representantes de FES WNET, FAO, PMA, Acción Contra el Hambre, Plan Internacional y OXFAM.

Hambre Estacional. Los informes de Pronóstico de SAN, están disponibles en el sitio web de la SESAN y del SIINSAN.

- 1.5. **Evaluación de Impacto del Plan del Pacto Hambre Cero:** Un evento trascendente para la institución y para el proceso de Evaluación de Impacto, fue la Certificación del Sistema de Gestión de Calidad para la ejecución de encuestas de evaluación de impacto del PPH0, que se centró en certificar todos los procesos relacionados con la ejecución de encuestas de evaluación del estado nutricional en niños y niñas menores de cinco años y en mujeres en edad fértil (15 a 49 años). La empresa española AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación) con fecha 22 de octubre de 2015, extendió a la SESAN el certificado del Sistema de Gestión de la Calidad No. EF-06-ER-0616/2015, en el que consta que los procesos de evaluación de impacto del PPH0 en Guatemala han sido certificados.

2. **Fortalecimiento Institucional:** En el marco de los procesos de descentralización en los diferentes ámbitos institucionales y territoriales, la SESAN a través de la Dirección de Fortalecimiento Institucional (DFI) coordinó y monitoreó la POLSAN en los niveles departamentales, municipales y comunitarios, implementó los planes de asistencia alimentaria y protocolos de seguridad en situaciones de emergencia y promovió la investigación y estudios relacionados con la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos.

A nivel territorial en coordinación con instituciones gubernamentales, cooperación externa, organizaciones no gubernamentales y sociedad civil, se realizaron las acciones siguientes:

2.1 Asistencia Técnica y Capacitación para el Fortalecimiento Institucional

- Fortalecimiento de la CODESAN, COMUSAN y COCOSAN
- Fortalecimiento del Equipo Central y Departamental para su involucramiento activo en SAN
- Fortalecimiento a instituciones relacionadas con SAN

2.2 Estrategia de Protección Social contra el Hambre Estacional

- Coordinación para la vigilancia nutricional, prevención y tratamiento de la desnutrición aguda.
- Sitios Centinela para la Vigilancia y Alerta Temprana en SAN
- Coordinación de asistencia alimentaria a los grupos vulnerables

En el 2015 se registraron 1, 321,833 familias vulnerables atendidas con recursos nacionales y provenientes del Programa Mundial de Alimentos (PMA) 14, en asistencia alimentaria para:

- a) Familias con inseguridad alimentaria
- b) Niñas y niños en estado de desnutrición aguda
- c) Familias cuyos cultivos fueron damnificados por la canícula prolongada
- d) La sequía 2015
- e) Centro de recuperación nutricional
- f) Medidas cautelares y
- g) Alimentos por trabajo, habiendo sido beneficiadas con un total de 58,877 toneladas métricas (tm) de alimentos.

Del total anterior, en el marco del CCI/SESAN, con recursos del gobierno se entregaron 1, 316,488 raciones (45,110.32 TM de alimento), beneficiando a 1, 141,564 familias, a un costo estimado de Q.368, 859, 921.30 y con apoyo de la cooperación internacional 245,218 raciones

(13,767 TM de alimento), beneficiando a 180,269 familias, a un costo estimado de Q.98, 265,191.48.

Asignación y Ejecución Presupuestaria para SESAN entre 2008 y 2015

La voluntad real de impulsar una política pública, más que cualquier discurso, se refleja en la asignación presupuestaria para su puesta en marcha, así como en el buen desempeño de los órganos a cargo de la implementación, se mide a través de la ejecución del presupuesto asignado.

En el caso de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, a pesar de haber sido de los temas centrales a lo largo de dos períodos de gobierno estudiados, según se puede constatar en las memorias de labores de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional SESAN, obtuvo un significativo apoyo de la Cooperación Internacional, así como una importante asignación de presupuesto nacional a lo largo de esos años.

El porcentaje de presupuesto nacional asignado se distribuyó en diferentes entidades debido a que son varias instituciones las encargadas de la ejecución directa de varios programas. Los fondos asignados, así como la ejecución lograda en cada uno de los años estudiados es la que se detalla en la tabla No. 13.

Tabla No. 13
Asignación de Recursos asignados durante el período 2008 al 2015

Año	Asignado	% Ejecutado
2008	NHD	NHD
2009	21,260,000.00	83.79%
2010	2,586,035,883.00	85.60%
2011	33,212,236.00	88.31%
2012	42,662,833.00	98.77%
2013	110,531,174.00	72.31%
2014	110,531,174.00	74%
2015	85,191,335.00	94%

Fuente: Elaboración propia tomado de la Memoria de Labores de SESAN años 2008 al 2015.

Se consultó una única fuente de información respecto al tema presupuestario, esta fue, las diferentes memorias de labores de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Sin embargo, no se encontró información en la memoria del año 2008. Pese a que la asignación fue incrementándose cada año, la ejecución no mantuvo el mismo nivel, especialmente durante el segundo período de gobierno estudiado. El porcentaje más bajo de ejecución se observó durante los años 2013 y 2014. También es importante señalar que los años con mayor nivel de ejecución fueron los años 2012 y 2015.

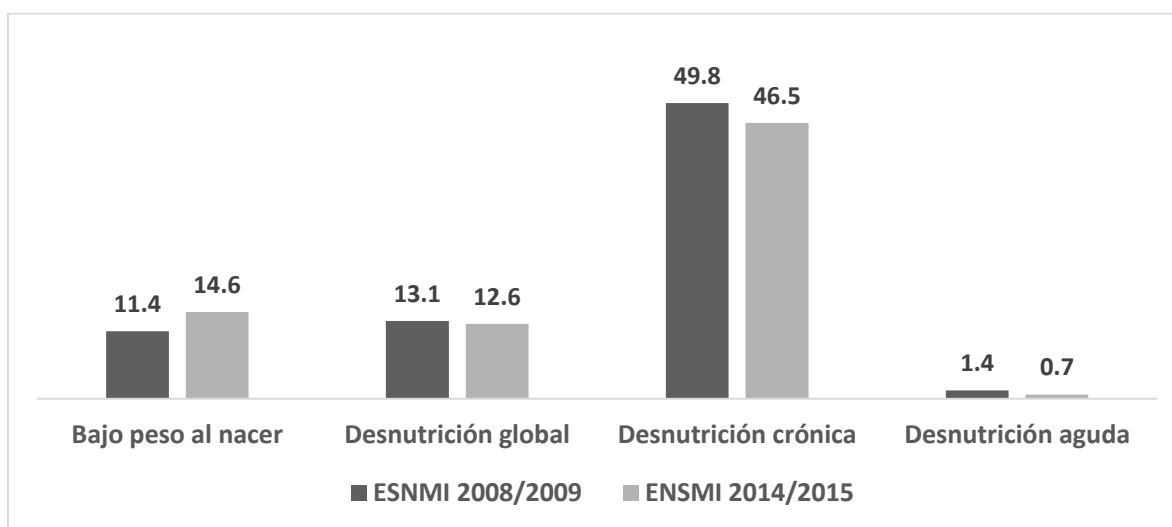
También es importante señalar que, a pesar de que hubo condiciones especiales de inestabilidad política durante el año 2015, este fue el año con el segundo mayor nivel de ejecución de presupuesto destinado a seguridad nutricional y alimentaria.

En contraposición la reducción de los principales indicadores de seguridad alimentaria y nutricional en el país entre los años 2008 y 2015 no han sido afectados de manera significativa.

Tal como se puede ver en la gráfica siguiente, tomada de la presentación elaborada por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN en el año 2018. Llama la atención que

el indicador de bajo peso al nacer, en vez de reducirse, aumentó el nivel entre el estudio realizado en los años 2008/2009, con el realizado en los años 2014/2015.

Gráfica No. 1
Situación Nutricional en Menores de 5 años
Años 2008 al 2015. Expresado en porcentajes



Fuente: <http://www.sesan.gob.gt/wordpress/wp-content/uploads/2018/05/Situacion-SAN-Guatemala-dia-1.pdf>

El indicador con mayor reducción es el de desnutrición crónica, según esta imagen elabora por la SESAN. Sin embargo, por ejemplo, dentro de las Memorias de Labores de la misma entidad, a lo largo del período estudiado, no presenta información respecto al impacto que las diferentes estrategias y acciones implementadas tienen en la reducción de los índices de seguridad alimentaria y nutricional del país. Tampoco se observa un hilo conductor entre las diferentes memorias de labores, más bien cada memoria tiene una estructura diferente, los contenidos fundamentalmente suma o describe nuevas acciones implementadas, sin un seguimiento constante de las acciones que año con año realizaron, así como los resultados obtenidos de las mismas.

Capítulo 4. Solución y Aporte. Propuesta de Intervención: Diseño de una estrategia operativa para socializar y sensibilizar en el nivel local, la Estrategia Nacional para la Reducción de la Desnutrición Crónica -ENRDC-, ajustada a la realidad local, basada en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria -POLSAN-

La propuesta que a continuación se presenta surge a partir de conocer todos los procesos y prácticas realizadas en los dos gobiernos analizados, procurando que la misma sea viable y que permita mejorar las condiciones de vida en la población, especialmente la población vulnerable, en pobreza y pobreza extrema.

Esta propuesta de estrategia se basa esencialmente en el Modelo Ideal planteado en este documento, pero que a continuación se realiza el detalle de cómo impulsar la estrategia que permita contribuir a disminuir el hambre y las muertes en niños y niñas de Guatemala. En la propuesta de Estrategia se sugiere que sea la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SESAN- quien lidere el proceso por ser el ente rector y coordinador del tema en Guatemala.

La estrategia de divulgación, sensibilización y articulación de las Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional, articuladas con los Planes y/o programas vigentes de Gobierno que se articulen para disminuir la desnutrición que pretenden el impulsar acciones viables, prácticas y coordinadoras que no solo se centren en procesos informativos, sino que generen sinergias para viabilizar la acción de los distintos actores departamentales y municipales, en el marco de contextos locales multiculturales y con equidad de género, que viabilicen la efectiva aplicación e implementación de las estrategias de la SAN.

Los objetivos de la Estrategia son:

- a) Generar procesos de información hacia los distintos actores públicos y privados, sociedad civil, autoridades locales y población en general sobre las estrategias de la SAN y los riesgos de inseguridad alimentaria a nivel local.
- b) Generar procesos de sensibilización con funcionarias y funcionarios públicos, autoridades locales, actores del tejido social local y otras fuerzas vivas en municipios y departamentos sobre la importancia, naturaleza y su aporte para las estrategias de la SAN.
- c) Articular procesos de sinergias y coordinación alrededor de los COMUSAN y CODESAN que a nivel local impulsen acciones concretas de la SAN.

Para este fin, las líneas de construcción de la estrategia son las siguientes:

Línea de divulgación:

Esta línea tiene el propósito de divulgar hacia los distintos actores, funcionarias y funcionarios públicos, autoridades locales y población en general en torno a informar sobre las bases legales e institucionales, las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, en particular sobre la ENRDC y articuladas con los Planes y/o programas vigentes de Gobierno, sensibilizar sobre las funciones y rectoría de la SESAN en el proceso y la corresponsabilidad de diferentes instancias públicas, privadas y de la sociedad civil para combatir el hambre. Asimismo, se perseguirá brindar información con pertinencia cultural sobre educación alimentaria y nutricional, higiene doméstica y en el manejo de alimentos y salud sexual, materna y reproductiva con equidad de género.

Las acciones que se impulsarán son el realizar un diagnóstico rápido de los principales medios de información presente en las localidades. La SESAN establecerá acuerdos con Universidades y la Academias de Lenguas Mayas para elaborar documentos mediados, trifoliales, afiches popularizados con pertinencia cultural; así como con radios comunitarias para realizar spots radiales en los idiomas locales, además se realizarán acuerdos con radios comunitarias y

locales, con cables y televisoras y programas en los medios de comunicación para informar a la población de las estrategias de la SAN. Luego, en coordinación con las instancias de Salud y Educación, con los COMUDES y CODEDES, se realizarán reuniones informativas con el magisterio, prestadores y prestadoras de servicios de salud, autoridades comunitarias e indígenas, ONG y otros actores para facilitar el conocimiento de las estrategias de la SAN articuladas con los Planes y/o programas vigentes de Gobierno.

Línea de sensibilización:

Esta línea tiene el propósito de sensibilizar a los distintos actores locales para que impulsen sinergias en función de prevenir la inseguridad alimentaria y el impulso de las estrategias de la SAN articuladas con los Planes y/o programas vigentes de Gobierno.

Las acciones partirán de la elaboración de un mapeo de actores, en apoyo con los planes y estrategias de desarrollo municipal y territorial, con participación de delegados de SESAN, SEGEPLAN y las Oficinas Municipales de Planificación. Así se establecen con certeza las instancias locales existentes, se valora quiénes son potenciales aliados, oponentes e indecisos y se tejen acciones en virtud de lograr su apoyo para las estrategias de la SAN articuladas con los Planes y/o programas vigentes de Gobierno.

Se generan procesos de capacitación y sensibilización con los sectores públicos, los COMUDES, autoridades locales, sector empresarial, ONG y otras fuerzas vivas y se les motiva a coordinar acciones para combatir la inseguridad alimentaria en sus territorios.

Línea de articulación:

Este componente pretende que a partir de la articulación y fortalecimiento de las COMUSAN y CODESAN se provoquen sinergias institucionales y se definan en los planes de desarrollo locales estrategias para impulsar la SAN articuladas con los Planes y/o programas

vigentes de Gobierno. Así, las acciones parten del mapeo de actores y de la actualización de los diagnósticos de inseguridad alimentaria.

Se promoverá que en los Planes Operativos Anuales de los COMUDES y CODEDES se presupuesten acciones para impulsar la SAN, con énfasis en las mujeres (OMM). Se impulsará que se generen mecanismos de monitoreo, evaluación, participación ciudadana, sistemas de alerta temprana y redes de derivación en casos de crisis y emergencia nutricional; así como la articulación de las acciones de las diferentes entidades públicas en sus funciones dentro de las estrategias de la SAN. De igual manera, se promoverá la amplia participación ciudadana, la rendición de cuentas y la auditoría social con las diferentes fuerzas vivas en los municipios.

Línea de planificación, monitoreo y evaluación:

Esta línea propone generar un proceso articulado con el modelo de gestión de resultados, para crear a nivel local un plan operativo anual –POA- para la divulgación, sensibilización y articulación de las estrategias de la SAN. La SESAN, como ente rector, en coordinación con SEGEPLAN, las OMP y las OMM elaborará una propuesta de POA con indicadores de proceso y resultado, los cuales serán socializados y validados por los distintos actores vinculados a la estrategia. El POA será articulado con el trabajo de las COMUSAN y CODESAN. A partir del sexto mes se hará una evaluación de monitoreo y se plantearán correctivos necesarios y al final del año, una evaluación final, en base a los indicadores planteados, con respectivas recomendaciones.

Plataforma Financiera

En lo que respecta a la plataforma financiera para desarrollar la Estrategia propuesta ésta tendría su soporte en el presupuesto asignado a Seguridad Alimentaria ejecutado por las diferentes instancias de Gobierno, la cual tiene respaldo en la en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional específicamente en el Capítulo Uno Disposiciones Generales específicamente en los Artículos tres, cuatro y cinco.

Además, para la implementación de la Estrategia se debe tomar en cuenta que existe base legal financiera para que el tema de Seguridad Alimentaria sea un sistema funcional. A continuación, se describe la fundamentación legal presupuestaria:

Según el Decreto 27-92 Ley del IVA actualizada hasta decreto 10-2012 - Vigente desde 05/03/2012, como se detalla a continuación:

Artículo 10. Tarifa única. Los contribuyentes afectos a las disposiciones de esta ley pagarán el impuesto con una tarifa del doce por ciento (12%) sobre la base imponible. La tarifa del impuesto en todos los casos deberá estar incluida en el precio de venta de los bienes o el valor de los servicios.

De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a tres y medio puntos porcentuales (3.5%) se asignará íntegramente para el financiamiento de la paz y desarrollo, con destino a la ejecución de programas y proyectos de educación, salud, infraestructura, introducción de servicios de agua potable, electricidad, drenajes, manejo de desechos o a la mejora de los servicios actuales.

La distribución de los recursos y los intermediarios financieros para canalizar los tres y medio puntos porcentuales (3.5%) de la tarifa del impuesto serán: Uno y medio puntos porcentuales (1.5%) para las municipalidades del país.

Las municipalidades podrán destinar hasta un máximo del veinticinco por ciento (25%) de la asignación establecida conforme a este artículo, para gastos de funcionamiento y atención del pago de prestaciones y jubilaciones. El setenta y cinco por ciento (75%) restante se destinará con exclusividad para inversión, y en ningún caso, podrán pignorar ni adquirir compromisos financieros que comprometan las asignaciones que les correspondería percibir bajo este concepto con posterioridad a su período constitucional.

- i. Un punto porcentual (1%) para los programas y proyectos de infraestructura de los Consejos Departamentales de Desarrollo. Estos serán los responsables de la administración de los recursos, por lo que el Ministerio de Finanzas Públicas deberá trasladárselos directamente, a través del Banco de Guatemala.
- ii. Un punto porcentual (1%) para los Fondos para la Paz, mientras existan. Cuando los fondos para la paz dejen de existir, dicha recaudación pasará al fondo común.

De la recaudación resultante de la tarifa única aplicada, el monto correspondiente a uno y medios puntos porcentuales (1.5%) se destinará específicamente al financiamiento de gastos sociales en programas y proyectos de seguridad alimenticia a la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, educación primaria y técnica, y seguridad ciudadana, en la forma siguiente:

- a) Medio punto porcentual (0.5%) específicamente para programas y proyectos para seguridad alimenticia de la población en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que comprendan programas y proyectos para madres con niños por nacer, asistencia materno infantil y programas preescolares y escolares;
- b) Medio punto porcentual (0.5%) específicamente para los programas y proyectos de educación primaria y técnica;
- c) Medio punto porcentual (0.5%) específicamente para los programas y proyectos de seguridad ciudadana y de los derechos humanos.

Los recursos provenientes de la recaudación correspondiente a los cinco puntos porcentuales (5%) contemplados en los párrafos anteriores, el Gobierno de la República los depositará en el Banco de Guatemala en una cuenta especial denominada “Fondo para el Desarrollo, el Gasto Social y la Paz”, dentro de los quince días inmediatos siguientes a su recaudación mensual.

Todos los recursos con destino específico se aplicarán exclusivamente a los programas y proyectos a que se refiere el presente artículo, en la forma establecida en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, aprobado para cada ejercicio fiscal por el Congreso de la República.

Además, lo estipulado en el presupuesto IVA PAZ asignado a seguridad alimentaria queda ratificado en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria, específicamente de la siguiente manera en el Capítulo X Disposiciones finales:

Artículo 37. Asignación específica. Cada una de las instituciones gubernamentales que forman parte del CONASAN contemplará en la planificación de su presupuesto ordinario, la asignación de recursos para la ejecución de programas, proyectos y actividades que operativicen la política, con sus respectivos planes estratégicos.

Artículo 38. Asignación presupuestaria específica. El Ministerio de Finanzas Públicas a través de la Dirección Técnica del Presupuesto, debe incluir en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada Ejercicio Fiscal, la asignación del medio punto porcentual (0.5%), específicamente para programas y proyectos de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población en pobreza y pobreza extrema, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto Número 32-2001, Reforma a la Ley de Impuesto al Valor Agregado, de fecha 26 de julio de 2001, lo que no debe interpretarse como el techo presupuestario asignado a las actividades de seguridad alimentaria y nutricional. Estos recursos financieros serán destinados a los ministerios e instituciones que el CONASAN defina de acuerdo a las responsabilidades sectoriales e institucionales que el Plan Estratégico establezca.

Artículo 39. Informe de recaudación. Anualmente, CONASAN solicitará al Ministerio de Finanzas Públicas la estimación de los recursos provenientes del IVA, a efecto que se contemple dentro del proceso de gestión y planificación presupuestaria, el recurso que corresponderá a las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de la SAN.

Artículo 40. Asignación presupuestaria anual. El Ministerio de Finanzas Públicas, tomando en cuenta la disponibilidad de recursos y espacios presupuestarios, contemplará dentro del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para cada año, la asignación financiera que demande la implementación del SINASAN en su conjunto, el cual será formulado por la SESAN por los conductos pertinentes.

Artículo 41. Sanciones. Los ministerios integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional quedan facultados para proponer a las instancias correspondientes, los elementos técnicos y administrativos que permitan sancionar las acciones que pongan en riesgo el derecho a la seguridad alimentaria y nutricional establecido en el artículo 1 de esta Ley.

Con la descripción anterior se deja en evidencia que la estrategia planteada es viable y que lo único que se requiere es contar con un equipo dinámico que permita armonizar con el sistema trabajando de forma coordinada e integrando a los diferentes sectores de la sociedad con el propósito de optimizar los recursos tanto del Estado como de los diferentes organismos internacionales que apoyan en esta línea.

Tabla No. 14
Presupuesto Anual de Operaciones

Concepto	Valor en Q.
Materiales de divulgación, trifoliales y afiches	Q10,000.00
Pautas en radios y canales locales	Q20,000.00
Reuniones informativas y capacitaciones	Q36,000.00
Reuniones de trabajo para acuerdos	Q120,000.00
Alquileres de oficinas locales	Q72,000.00
Gasto de combustible	Q24,000.00
Gastos generales y otros	Q8,000.00
Total	Q182,000.00

Fuente: Elaboración propia, con datos del presupuesto anual de operaciones del mes de noviembre del 2018.

Se reitera que la plataforma financiera para desarrollar la Estrategia propuesta ésta tendría su soporte en el presupuesto asignado a Seguridad Alimentaria ejecutado por las diferentes instancias de Gobierno, la cual tiene respaldo en la en la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Conclusiones

Los datos recabados en la presente investigación permiten concluir, en primer lugar, que los programas implementados por dichos períodos de gobiernos, a través de los diferentes mecanismos utilizados, no tuvieron un impacto significativo en la reducción de casos de desnutrición crónica y muertes por desnutrición. Por lo que se hace referencia a lo siguiente:

1. Se concluye que las acciones implementadas durante los mandatos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina, no contribuyeron significativamente a reducir muertes por desnutrición, en niños y niñas de Guatemala, existen antecedentes fácilmente de evidenciar que las personas más vulnerables han dado pasos para reclamar sus derechos constitucionales de acceder a la alimentación, pero teniendo hambre, no se tiene salud, ni fuerzas para luchar, ni los recursos que se requieren para exigir al Estado ese derecho constitucional.
2. Para las familias guatemaltecas el acceso económico a alimentos nutritivos y la satisfacción de sus necesidades básicas son afectadas por la falta de oportunidades de empleo, bajos salarios y la pérdida constante del poder adquisitivo. A lo anterior, se puede incluir en términos generales el bajo nivel educativo de la población principalmente en las áreas rurales del país.
3. Guatemala es el país que ocupa el primer lugar en América Latina y el cuarto lugar a nivel mundial con más prevalencia de desnutrición crónica infantil, medido por el déficit de talla para edad, no obstante a las múltiples acciones e inversiones de sus distintos Gobiernos, específicamente el gobierno de Álvaro Colom Caballeros y las acciones implementadas durante el mandato Otto Pérez Molina, mismas que no contribuyeron significativamente a reducir muertes por desnutrición, especialmente en niños y niñas de las poblaciones más vulnerables de nuestro país. Situación que limita las posibilidades de desarrollo humano, que incide negativamente en la capacidad productiva y en el rendimiento y aprendizaje escolar, y que provoca morbilidad severa y altas tasas de mortalidad materna e infantil.

4. Los programas implementados por los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina, en el marco de la Política pública de seguridad alimentaria y Nutricional, a través de las diferentes acciones estratégicas y operativas, planes y proyectos a nivel nacional, no alcanzaron ni los resultados e impactos esperados para reducir los índices de desnutrición crónica y muertes por desnutrición.
5. Los planes, programas y proyectos de la Política pública de asistencia y ayuda para atender la inseguridad alimentaria y nutricional, se desarrolló con un enfoque asistencial clientelar con fines políticos, situación que no benefició a las familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema, toda vez que el fenómeno de la Desnutrición crónica y aguda no se abordó de manera integral, ignorando las condiciones mínimas necesarias para cultivar sus propios alimentos y mejorar su situación de ingresos y accesibilidad a estos.
6. De acuerdo al análisis cualitativo y comparativo de la implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante las Administraciones Colom y Pérez Molina en dos periodos de Gobierno, (2008 - 2015), se puede asegurar que el Estado, a través de los Gobiernos de esos periodos, incumplió con la obligación de velar por el derecho fundamental de los ciudadanos y ciudadanas estar protegidos contra el hambre; que por mandato constitucional tienen derecho a una alimentación y nutrición digna, basada en la disponibilidad suficiente de alimentos en cantidad y calidad, dentro de un marco de condiciones socioeconómicas y políticas, que les permitan su acceso físico, económico y social, y su adecuado aprovechamiento biológico.
7. Guatemala cuenta con más de 66 Políticas públicas vigentes, entre ellas una que fue el objeto de análisis durante dos periodos de gobierno en la presente investigación que es la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional, misma que a pesar de las millonarias inversiones en planes, programas y proyectos los grandes núcleos familiares afectados por este fenómeno social, siguen viviendo en un país con grandes desigualdades, con niveles significativos de exclusión social, pobreza y pobreza extrema, en donde sigue latente la evidencia de una alta prevalencia de desnutrición crónica y aguda, siendo una de las más

altas en el ámbito mundial, situación que limita las posibilidades de desarrollo humano, que incide negativamente en la capacidad productiva y en el rendimiento y aprendizaje escolar, y que provoca morbilidad severa y altas tasas de mortalidad materna e infantil.

8. No se cuenta con informes oficiales en ninguno de los dos períodos de gobierno estudiados, sobre los avances o impacto obtenidos de la implementación de la Política de SAN en relación a la disminución de la desnutrición en el país.

Recomendaciones

1. Priorizar acciones que garanticen una alimentación básica y nutritiva principalmente para la población infantil entre edades de 0 a 3 años, en áreas geográficas con alta vulnerabilidad alimentaria y nutricional como lo son las comunidades de población indígena en Guatemala, sin que lo anterior represente descuidar a otros grupos de población como lo son mujeres embarazadas, así como grupos de adultos mayores, todos los cuales constituyen grupos de población vulnerable.
2. Promover políticas públicas y estrategias que contribuyan principalmente a la generación de empleo, con salarios e ingresos dignos, que permitan a los grupos o unidades familiares satisfacer sus necesidades básicas, principalmente tener acceso a una alimentación suficiente e inocua haciendo uso sostenible de los recursos naturales, gozando de un desarrollo permanente en su calidad de vida, integrados a la información, educación y adiestramiento.
3. Fortalecer las diferentes instancias del Estado tales como Salud, Educación, (que todas las personas tengan accesos a estos beneficios en cantidad y calidad tomando en cuenta que es un derecho humano) y en lo que se refiere a la agricultura priorizar en la diversificación productiva amigable al cambio climático que permita generar productos no solo para el consumo sino un excedente para la venta y generarse un ingreso para suplir otras necesidades básicas fundamentales en la vida de todo ser humano para lograr alcanzar mejor calidad de vida.

Bibliografía

- Bisquerra, R. (1989). *Clasificación de los métodos de clasificación*. Barcelona, España: CEAC.
- Colom Caballeros, Á. (2010). *Juntos lo estamos logrando*. Guatemala.
- Colom, G. d. (2009). *Mi Familia progresa*. Guatemala.
- Congreso. (2008). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala.
- Del Valle González, M., & Pérez, M. (2014). *Máster de Seguridad Alimentaria y nutricional*. España.
- ENSMI. (2002). GUATEMALA.
- FAO, FIDA, & PMA. (2010). *El Estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos*. Roma, Italia: FAO, FIDA y PMA.
- FAO, O. d. (2011). *Seguridad Alimentaria Información para la toma de decisiones*. Roma: FAO.
- FIAN. (2010). *El Derecho a la Alimentación en Guatemala*. Guatemala: Magna Terra.
- Gobierno. (s.f.). *Consejo de Cohesión Social*. Guatemala.
- Guatemala, E. d. (2005). *Política nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala.
- Guatemala, G. d. (2005). *Política Nacional de Seguridad Alimentaria*.
- Guatemala, G. d. (2008). *Gabinete Económico del Gobierno de Guatemala, Diez medidas solidarias para moderar el impacto del alza internacional de precios de Guatemala*. Guatemala.
- Hambre, A. C. (2001). *Generalidades Datos del País. Acción Contra el Hambre*.
- Hill, & Renee. (2008). *Mejorando la seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala: logros y retos*. Guatemala.
- Humanos, P. d. (2008). *Informe de seguimiento a la política de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Gobierno de Guatemala*. Guatemala.
- INE. (2008).
- Menchú, R., & Santizo. (2002). *Prevalencia de retardo en talla respecto a niños menores de 5 años*. Guatemala.
- Méndez Sandoval, L. R. (2000-2010). *Alcance y limitaciones de los programas implementarios para Mitigar el hambre en Guatemala, basados en metas del milenio de la Organización de las Naciones Unidas, en el 2000 al 2010*. Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala.

- Ministerio de Agricultura, G. y. (2011). *Manual de Organizacion y Funcionamiento del Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional* . Guatamala: MAGA.
- Ministerio de agricultura, g. y. (2011). *Manual de Organizacion y Funciones Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: MAGA.
- NEWS, B. (16 de Noviembre de 2018). Los países de América Latina con las mayores tasas de desnutrición infantil crónica.
- Oliverio, Ivana, & Valeria. (2013). *Manual básico de salud, alimentación y nutrición pública*. Guatemala: Nueva Editorial Universal .
- ONU, & FAO. (2014). *Informe Nacional: Seguridad Alimentaria y Nutricional y Pueblos Indigenas en Guatemala* . Guatemala : FAO.
- Organización de Naciones Unidas. (8 de Septiembre de 2000). *Declaración del Milenio*. Obtenido de <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>
- Pérez, M. (15 de julio de 2016). *Definicion de método inductivo*. Recuperado el 16 de noviembre de 2018, de <https://conceptodefinicion.de/metodo-inductivo/>
- Secretaria. (2011). *Memoria de Labores, Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional* . Guatemala.
- SEPyPP. (2012). *IV Informe presidencia y Memoria de Labores 2008-2012*. Guatemala.
- SESAN. (2008). *Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional*. Guatemala: SESAN.
- SESAN, S. d. (2012). *Pacto Hambre Cero*.
- Urarte, A., Arturo, Castro, W., Elsa, & Caná, M. (2014). *Derecho a la Alimentacion en Guatemala y Nicaragua*. Guatemala, Nicaragua: Cáritas.
- URL. (2014). *Evaluación del Segundo Año de Otto Pérez Molina*. Guatemala: URL.
- URL. (2015). *Evaluación del Tercer Año de Gobierno de Otto Pérez Molina*. Guatemala: URL.
- Villatorio, P. (2007). *Transferencias Condicionadas en América Latina: Luces y sombras, CEPAL* .

Apéndice

CUESTIONARIO – ENTREVISTA

Título de la investigación:

Evaluación de la Implementación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante los gobiernos de Álvaro Colom Caballeros y Otto Pérez Molina período comprendido entre 2008 al 2015.

Nombre:

Cargo o puesto y año (Que ocupó en ese período):

Introducción:

El objetivo de la entrevista a través de este cuestionario, es conocer de especialistas y personas que hayan estado vinculadas al tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional durante los períodos que se abordan en la presente investigación, es de gran importancia conocer sus opiniones y comentarios con el propósito para obtener insumos que permitan enriquecer la investigación.

1. ¿Considera que se aplicaron apropiadamente los lineamientos/ejes programáticos de la Política y el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala, de conformidad con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005)?
2. ¿Durante los gobiernos de Colom y Pérez, que programas identifica que se desarrollaron en el marco de la POLSAN?
3. ¿Cree que existió una adecuada articulación en el Programa de Cohesión Social y del Programa de Pacto Hambre Cero con la Política y el Sistema Nacional de Seguridad

Alimentaria y Nutricional en Guatemala, de conformidad con la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Decreto 32-2005)? ¿Cada una en sus respectivos tiempos?

4. ¿Qué opina de los programas sociales que se implementaron en los gobiernos de los partidos políticos de la UNE y el PP?
5. ¿Considera que se realizó una adecuada labor de supervisión de las diferentes entidades involucradas en la Política y Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional?
6. ¿Considera que el problema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional en Guatemala es uno de los problemas más serios del país?
7. ¿Cuáles son las causas según su criterio que influyen en la desnutrición de las personas en Guatemala especialmente en niños y niñas?
8. ¿Considera que hubieron cambios significativos durante los Gobiernos de Colom y Pérez, específicamente en la población afectada por el hambre en Guatemala?
9. ¿Conoce acerca de la demanda realizada por cuatro familias al Estado de Guatemala por violar el derecho humano a la alimentación? Y ¿Considera pudiera ser este un Modelo Ideal a implementar en Guatemala?
10. ¿En cuál de las dos administraciones considera que hubo mayor compromiso en la lucha contra la Desnutrición?

Entrevistados:

a) Rafael Salinas

Ex secretario de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

b) Edgar Escobar

Ex secretario de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional

c) Edwin Duque, Enlace interinstitucional (MAGA, SESAN, PMA); 2008 al 2011 y Asistente Técnico (SESAN); 2012 al 2016

d) Gustavo Hernández Polanco.

Director Nacional de Heifer International Guatemala, los califica de clientelares y políticos.

e) Ricardo Zepeda

Secretario ejecutivo de la Pastoral de la Tierra Nacional de la Conferencia Episcopal de Guatemala, 2017-2018, agrega que en temas de monitoreo y evaluación, la fiscalización social fue obstaculizada y los sistemas de información creados en 2005, como el SIINSAN fueron manipulados para evidenciar datos falsos. Sin embargo, la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI- 2015.

f) Omar Gerónimo

Coordinador de la Central Campesina Chortí Nuevo Día y lideró la demanda en contra del Estado por violación al Derecho Humano de la Alimentación de cinco niños en Guatemala. Caso ganado único en el mundo.

g) Susana Gauster

Co-Coordinadora Red de Aprendizaje Modelos Innovadores de Acceso a Mercados de Pequeños productores, octubre de 2014 -actualidad- 4 años 3 meses, OXFAM.

Consultora sobre enfoque de DDHH en los proyectos de Seguridad Alimentaria en CAFAO/PESA agosto de 2012-diciembre de 2012.

h) Helmer Velásquez

Abogado y notario guatemalteco, mediador de resolución de conflictos, activista político, ha sido director ejecutivo de la Coordinación de ONG y Cooperativas -CONGCOOP-

i) Jorge Pernillo

Gerente proyecto regional de Banco Mundial 2008-2011, investigador Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP 2011), investigador de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) 2011, investigador PDH 2011-2014, Monitor PMA 2014, y actualmente Responsable de proyecto OXFAM-FUNDEBASE 2015 esde el año 2015.

j) Claudia Donis

Licenciada en Relaciones Internacionales por Guatemala, se ha interesado en temas como: Etnicidad, gestión de tierras comunales; relaciones laborales, seguridad alimentaria y racismo.

Glosario

- a) **Accesibilidad física:** Se entiende que los alimentos deben estar accesibles a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, como los niños, las niñas, adolescentes, los enfermos, las personas con discapacidad o las personas de edad, a quienes puede resultar difícil salir para obtener alimentos.
- b) **Agua potable o apta para consumo humano y para la utilización en la producción de alimentos:** Se define como agua potable aquella que por su calidad química, física, bacteriológica y organoléptica es apta para el consumo humano y para la producción de alimentos. Es agua que ha sido sometida a algún proceso de potabilización o purificación, y cuya calidad es verificada por el ente correspondiente.
- c) **Alimento adecuado:** Se entiende que la alimentación debe satisfacer las necesidades nutricionales de las personas teniendo en cuenta la edad, su estado fisiológico, sus condiciones de vida, salud, ocupación, etcétera.
- d) **Ambiente:** Actuar con propiedad en la preservación y restablecimiento de las condiciones ambientales, potenciando el conocimiento ancestral de los pueblos indígenas y la ciudadanía sobre su ambiente, garantizando su sostenibilidad a través de patrones de desarrollo sostenibles que conserven la capacidad de producción de los ecosistemas naturales para las generaciones futuras.
- e) **Auditoria social:** Proceso que permite evaluar los resultados obtenidos por los programas y proyectos, el comportamiento ético en el proceso y el uso eficiente de los recursos económicos, técnicos y humanos.
- f) **Bolsa solidaria:** Programa del Ministerio de Desarrollo Social, lanzado el 2008 bajo el nombre de Bolsa Solidaria, el 2012 se cambia por Mi Bolsa Segura. El programa es de carácter temporal y consiste en brindar una bolsa de alimentos, la cual se distribuye en

forma periódica a familias vulnerabilidades por la situación de pobreza y/o crisis que enfrentan y que habitan en zonas de riesgo urbano del departamento de Guatemala.

- g) **Canasta básica de alimentos:** Un conjunto de productos de primera necesidad y servicios que necesita una familia promedio para subsistir durante un determinado periodo de tiempo (por lo general es por mes), ya sean alimentos, higiene, vestuario, salud y transporte, entre otros.
- h) **Comedores populares:** Los comedores populares surgieron como estrategia de supervivencia, priorizando las zonas de pobreza y extrema pobreza, brindando apoyo a los comedores que cumplen con las normas establecidas por el programa. El apoyo está destinado preferentemente a personas y familias vulnerables y en alto riesgo nutricional y/o especialmente niños, niñas, madres gestantes, madres lactantes, adulto mayor.
- i) **Consejos de Desarrollo:** Es el instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna, así como 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.

Se convierte en el medio para que la población, sin exclusión, participe en el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.

- j) **Consejo de Cohesión Social:** Fueron creados como un concepto de Gobierno para unificar la acción institucional y focalizarla hacia los municipios más pobres del país a fin de minimizar la pobreza y la exclusión. La falta de cohesión social en un país debilita la legitimidad de la democracia y la acción del Gobierno.

- k) Corredor Seco:** Se le denomina a una región climatológica con alto riesgo de sequías de Guatemala que abarca los departamentos de Quiché, Baja Verapaz, Guatemala, El Progreso, Zacapa, Jalapa, Chiquimula y Jutiapa.
- l) Derecho a la Alimentación:** El Estado reconoce el Derecho a la Alimentación como un derecho fundamental de todos los guatemaltecos. Es un derecho incluyente que considera todos los elementos que una persona necesita para vivir una vida sana y activa y a los medios para tener acceso a ellos.
- m) Diversidad cultural:** El concepto de la interculturalidad apunta a describir la interacción entre dos o más culturas de un modo horizontal y sinérgico. Esto supone que ninguno de los conjuntos se considera por encima de otro. Muchos países del mundo consideran la diversidad cultural parte del patrimonio común de la humanidad.
- n) Empleo temporal:** El empleo temporal, en el cual los trabajadores son contratados sólo por un período de tiempo específico, incluye los contratos de duración determinada, basados en proyectos o en tareas, así como el trabajo ocasional o estacional, incluido el trabajo por días.
- o) Escuelas saludables:** El centro educativo digno que contribuye al desarrollo de competencias básicas para la vida, favoreciendo el bienestar biológico, intelectual, emocional y social de las y los escolares, por medio de acciones integrales de promoción de la salud con la comunidad educativa y su entorno, propiciando el desarrollo humano y sostenible.
- p) Exclusión social:** Es la falta de participación de segmentos de la población en la vida social, económica y cultural de sus respectivas sociedades debido a la carencia de derechos, recursos y capacidades básicas, acceso a la legalidad, al mercado laboral, a la educación, a las tecnologías de la información, entre otros.

- q) Gobiernos locales:** Constituidos por los ayuntamientos, alcaldía, corporación local, corporación municipal, gobierno local y gobierno municipal se utilizan como distintos nombres para la institución que realiza las funciones de órgano de gobierno o administración local de un municipio.
- r) Objetivo de Desarrollo del Milenio:** Los Objetivos de Desarrollo del Milenio –ODM– son las metas, cuantificadas y cronológicas, que el mundo ha **fijado** para luchar contra la pobreza extrema en sus varias dimensiones: hambre, enfermedad, pobreza de ingresos, falta de vivienda adecuada, exclusión social, problemas de educación y de sostenibilidad ambiental, entre otras. Son el resultado de un compromiso que en el año 2000 hicieron 191 jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre del Milenio, para trabajar a favor de ocho objetivos, que contienen un total de 17 metas.
- s) Organización comunitaria:** Entendidas como entidades que buscan resolver problemas que afectan a la comunidad y desarrollar iniciativas de interés para sus miembros. Esto exige la participación y articulación de actores organizados entre los cuales deben existir lazos de confianza, reciprocidad y cooperación.
- t) Plan del Pacto Hambre Cero:** El Pacto Hambre Cero es el movimiento nacional para erradicar el hambre, es un pacto de todos los sectores del Estado de Guatemala, prioriza 166 municipios del país en los que se desarrollan acciones para combatir la desnutrición. Es la concreción política y operativa del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional –PESAN– 2012-2016. El plan es el instrumento que pretende enfrentar las causas inmediatas que producen el flagelo, así como las raíces estructurales que las determinan y que están relacionadas con la pobreza y la ausencia de desarrollo. Posee dos grandes propósitos: Enfrentar el hambre crónica y prevenir y mitigar el hambre estacional.
- u) Priorizar a la población vulnerable:** Definida como aquella población cuya capacidad de respuesta es limitada ante un evento natural o causal que la pone en condición de riesgo o peligro determinado.

- v) **Programa Mi Familia Progresa:** Fue un programa coordinado por el Consejo de Cohesión Social del Gobierno. Su objetivo era atender con mayor prontitud a los municipios priorizados en extrema pobreza, mediante programas ejecutados en coordinación interinstitucional y con transparencia.
- w) **Programa de Transferencias Condicionadas:** Ha sido una tendencia importante en América Latina en política social. Se constituyen en sustitutos y continuidad- de los Fondos Sociales promovidos en los últimos 25 años por el Banco Mundial. Hay evidencia de que las transferencias condicionadas son efectivas, pues incrementan la demanda de servicios públicos.
- x) **Mesa Nacional Alimentaria:** Promueve un proceso de consenso con la sociedad civil representada en la misma, concentrando los documentos de las prioridades y compromisos que el Gobierno asumió en la elaboración de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional adecuadas para que el organismo humano pueda utilizar adecuadamente las sustancias nutritivas contenidas en los alimentos que ingiere.
- y) **Sensibilización:** Sensibilizar a las instituciones del sector público, sociedad civil y organismos internacionales, sobre la magnitud, trascendencia, tratamiento del problema alimentario y nutricional y sus consecuencias, así como de los compromisos que deberá asumir cada una de las partes involucradas en la perspectiva de su solución.
- z) **Súper tortilla:** Este es un alimento con base de harina fortificada de maíz, que se contempla como parte del plan Hambre Cero.
- aa) **Transversalidad:** Se refiere a aquellos temas cuyo contenido debe ser aplicado en forma intrínseca, integral y apropiada en todos los contenidos de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

bb) Vulnerabilidad ante desastres: definimos la vulnerabilidad ante desastres como la probabilidad de disminución aguda de la producción y acceso a los alimentos, la cual alcanza, en ciertas condiciones, valores críticos. Esta situación se debe a una reducida capacidad de respuesta ante situaciones imprevistas.

Índice de Abreviaturas

a)	CADER	Centros de Aprendizaje para el Desarrollo
b)	CONASAN	Consejo Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional
c)	CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres
d)	COPREDEH	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
e)	DGC	Dirección General de Caminos
f)	DIACO	Dirección de Atención al Consumidor
g)	ENRDC	Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica
h)	ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil
i)	FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
j)	FONAGRO	Fondo Nacional para la reactivación y Modernización de la Actividad Agropecuaria
k)	FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
l)	INAB	Instituto Nacional de Bosques
m)	INCOPAS	Instancia de Consulta y Participación Social
n)	INFOM	Instituto de Fomento Municipal
o)	INSAN	Inseguridad Alimentaria y Nutricional
p)	MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
q)	MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
r)	MIDES	Ministerio de Desarrollo Social
s)	MINTRAB	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
t)	MFEWS	Sistema Mesoamericano de Alerta Temprana para Seguridad Alimentaria
u)	MINECO	Ministerio de Economía
v)	MINEDUC	Ministerio de Educación
w)	MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

x)	ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
y)	OMM	Oficina Municipal de la Mujer
z)	PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
aa)	PDH	Procuraduría de Derechos Humanos.
bb)	PESAN	Plan Estratégico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional
cc)	PHC	Plan Hambre Cero
dd)	PLAMAR	Plan de Acción para la Modernización y Fomento de la Agricultura Bajo Riego.
ee)	PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
ff)	PPAFD	Programa de Apoyos Forestales Directos
gg)	PTC	Programa de Transferencias Condicionadas
hh)	SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
ii)	SESAN	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional
jj)	SINASAN	Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
kk)	SOSEP	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente
ll)	VISAN	Viceministerio del Seguridad Alimentaria y Nutricional
mm)	UEEDICH	Unidad Especial de Ejecución de Desarrollo Integral en Cuencas Hidrográficas